

**Memoria General  
XXIV Sesión anual, 2008  
Seminario Permanente sobre  
el Rol de los Partidos Políticos**

**REFORMAS A LA  
LEY ELECTORAL  
Y DESARROLLO  
INSTITUCIONAL  
DE LOS PARTIDOS  
POLÍTICOS  
EN GUATEMALA**



Fundación Konrad Adenauer



**Asociación de Investigación y Estudios Sociales**

SEMINARIO PERMANENTE SOBRE  
EL ROL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS  
EN GUATEMALA

**REFORMAS A LA LEY ELECTORAL  
Y DESARROLLO INSTITUCIONAL  
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS  
EN GUATEMALA**

Memoria General

XXIV Sesión Anual

Guatemala, Centroamérica, octubre y noviembre de 2008

Con el patrocinio de



Asociación de Investigación y Estudios Sociales  
Departamento de Investigaciones Sociopolíticas  
Seminario Permanente sobre el Rol de los Partidos Políticos, XXIV  
Sesión anual (2008, Guatemala). Memoria general. Reformas a la ley  
electoral y desarrollo institucional de los partidos políticos en Guatemala.  
- - - Guatemala, 2009.

152 p. 21 cm.

ISBN 993-961-3-83

1. PARTIDOS POLÍTICOS.- 2. MULTIPARTIDISMO.- 3. ASPECTOS JURÍDICOS.-
4. LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS.- 5. DESARROLLO  
POLÍTICO.- 6. MARCO INSTITUCIONAL.- 7. PARTICIPACIÓN POLÍTICA.-
8. ASPECTOS SOCIALES.- 9. NACIONALES.- 10. ETNIAS.- 11. ALTA VERAPAZ.-
12. CHIMALTENANGO.- 13. GUATEMALA.



Asociación de Investigación y Estudios Sociales  
Departamento de Investigaciones Sociopolíticas  
Seminario permanente sobre el rol de los partidos políticos  
XXIV Sesión Anual  
Guatemala, Centroamérica, octubre y noviembre de 2008

La realización de la XXIV Sesión Anual y la publicación de la presente memoria  
general han sido posibles gracias a la cooperación de la Fundación Konrad  
Adenauer de la República Federal de Alemania.

## CONTENIDO

Presentación	11
--------------	----

### I. DOCUMENTO BASE

#### REFORMAS A LA LEY ELECTORAL Y DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN GUATEMALA

Introducción	17
--------------	----

#### *PARTE I* SISTEMA DE PARTIDOS Y REALIDAD SOCIAL

1. Sistema de partidos políticos	19
2. Realidad social y sistema de partidos en Guatemala	22
3. Diversidad étnica, comunidades indígenas y ciudadanía universal	24
4. Persistencia de la ciudadanía universal en la LEPP y sus reformas	26
<i>Recuadro 1</i> Impacto de las reformas 2004 – 2006 sobre la institucionalidad partidaria	29

**PARTE II**  
**ESTADO DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LOS  
PARTIDOS POLÍTICOS EN GUATEMALA**

1. Introducción	33
2. Componentes del desarrollo institucional partidario	34
2.1. Fortaleza organizativa	
2.2. Democracia interna	
2.3. Identidad y unidad partidarias	
2.4. Formación y capacitación	
2.5. Financiamiento partidario	
<i>RECUADRO 1</i> ¿Qué viene a ser el desarrollo institucional de un partido?	36
3. El desarrollo institucional de los partidos políticos según la legislación guatemalteca	37
3.1. Número de afiliados	
3.2. Organización territorial	
3.3. Democracia interna	
<i>RECUADRO 2</i> Recomendaciones a los partidos políticos en materia de desarrollo institucional	39
4. El desarrollo institucional en los estatutos de las organizaciones políticas	44
5. Estado del desarrollo institucional partidario	61
5.1. Naturaleza y carácter del afiliado	

5.2.	Democracia interna	
5.3	Falta de renovación de liderazgos	
5.4.	Problemática del financiamiento interno	
<b>6.</b>	<b>Consideraciones finales</b>	<b>64</b>
6.1.	En cuanto al ejercicio de sus derechos por parte de los afiliados a partidos políticos	
6.2.	En cuanto a la organización territorial partidaria	
6.3.	Respecto a la democracia interna	

*PARTE III*  
**LA VISIÓN DESDE LOS FOROS DEPARTAMENTALES DE  
 PARTIDOS POLÍTICOS**  
 - Coloquio con dirigentes partidarios de  
 Alta Verapaz y Chimaltenango -

<b>Introducción</b>	<b>73</b>
<i>Recuadro 1</i>	80
GUATEMALA/Desarrollo institucional de los partidos políticos: Agenda Departamental Compartida de Chimaltenango y extractos del coloquio efectuado en Chimaltenango el 08.11.08	
<i>Recuadro 2</i>	84
GUATEMALA/Desarrollo institucional de los partidos políticos: Agenda Departamental Compartida de Alta Verapaz y extractos del coloquio efectuado en Cobán el 14.11.08	

## ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1 GUATEMALA: Marco legal de los partidos políticos (1946-2008)	38
CUADRO 2 GUATEMALA: Regulación legal de la afiliación y organización territorial de los partidos políticos, período 1946-2008	42
CUADRO 3 GUATEMALA: Representación de los sectores de mujeres, jóvenes e indígenas en los partidos considerados en este documento, al 31.10.08	47
CUADRO 4 GUATEMALA: Desarrollo institucional partidario en los estatutos de 7 organizaciones políticas	48
CUADRO 5 GUATEMALA: Relación de afiliados de los partidos referidos en municipios con CEM inscritos y sin CEM, al 30.06.08	70
CUADRO 6 GUATEMALA: Organización municipal y departamental existente de los partidos referidos sobre 333 municipios y 22 departamentos del país (al 30.06.08)	70
CUADRO 7 GUATEMALA/Departamento de Alta Verapaz: Presencia de partidos políticos a nivel municipal - Afiliados y comités ejecutivos, al 30.06.08 -	90
CUADRO 8 GUATEMALA/Departamento de Chimaltenango: Presencia de partidos políticos a nivel municipal - Afiliados y comités ejecutivos, al 30.06.08 -	92

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

GRÁFICA 1	71
GUATEMALA: Relación de afiliados de los partidos referidos en municipios con CEM inscritos y sin CEM, al 30.06.08	
GRÁFICA 2	72
GUATEMALA: Organización municipal y departamental existente de los partidos referidos sobre 333 municipios y 22 departamentos del país (al 30.06.08)	
GRÁFICA 3	91
GUATEMALA/Departamento de Alta Verapaz: Presencia de los partidos políticos a nivel municipal - Total afiliados -	
GRÁFICA 4	91
GUATEMALA/Departamento de Alta Verapaz: Presencia de los partidos políticos a nivel municipal - CEM vigentes y vencidos -	
GRÁFICA 5	93
GUATEMALA/Departamento de Chimaltenango: Presencia de partidos políticos a nivel municipal - Total afiliados -	
GRÁFICA 6	93
GUATEMALA/Departamento de Chimaltenango: Presencia de partidos políticos a nivel municipal - CEM vigentes y vencidos -	
Bibliografía	94

**II. FORO PÚBLICO**  
Jueves 27 de noviembre, 2008

Palabras de inauguración <i>Carlos Escobar Armas</i> Asesor de la Junta Directiva, ASIES	99
Conferencia: <b>Las reformas a los partidos políticos en América Latina: situación y perspectivas</b> <i>Dr. J. Jesús Orozco Henríquez,</i> Maestro en Derecho Comparado, Universidad Autónoma de México (UNAM)	103
Panel de comentaristas:  <i>Jorge Herrera</i> Miembro del Comité Ejecutivo Nacional, Partido Patriota  <i>Haroldo Quej</i> Miembro del Comité Ejecutivo Nacional, Frente Republicano Guatemalteco  <i>Luis Zurita</i> Miembro del Comité Ejecutivo Nacional, Unidad Nacional de la Esperanza  <u>Moderador:</u> <i>Edmundo Urrutia</i> Director, Posgrado Centroamericano en Ciencias Sociales, FLACSO	125
Acerca del conferencista y los participantes en el panel de comentaristas	147
Personas participantes y entidades representadas en el Foro Público	149
Acrónimos y siglas en esta memoria general	151

## PRESENTACIÓN

El marco normativo que regula el funcionamiento de los partidos políticos en Guatemala está conformado por la Constitución Política de la República (CPR), la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), sus reglamentos y los propios estatutos de las organizaciones políticas vigentes. El libro Dos de la LEPP aborda con detalle todo lo relativo a las organizaciones políticas - derechos y obligaciones, órganos, proceso de constitución e inscripción, fusiones, coaliciones, sanciones, suspensión y cancelación, entre otros-. Adicionalmente, en el libro Cuatro, dedicado al proceso electoral, se aborda todo lo relativo a la participación de los partidos políticos en el mismo -candidaturas, propaganda electoral, fiscalización, escrutinio y adjudicación de cargos, etcétera-.

De los cinco procesos de reformas introducidas a la LEPP desde el año 1987 hasta el 2006, las que mayores modificaciones han introducido en la naturaleza, organización y funcionamiento de los partidos políticos son las contenidas en los decretos 10-04 y 35-06. En efecto, de los 81 artículos referidos a los mismos en el libro Dos (Art. del 16 al 96), el 10-04 modificó total o parcialmente a 52, mientras que el 35-06 afectó a 14. Anteriormente, mediante el Decreto 74-87, se habían modificado o adicionado algunos incisos o párrafos de 14 artículos de este mismo libro.

Adicionalmente, debe tenerse presente que aunque otras reformas contenidas en los decretos 10-04 y 35-06 no se refieren directamente a los partidos, sí repercutieron en diversa medida en los mismos. El proceso de descentralización de los centros de votación, con el fin de acercar las urnas a los ciudadanos electores, es uno de estos casos, pues indujo a la mayoría de partidos a extender, aunque lamentablemente en muchos casos solo con carácter temporal, su organización a lugares donde anteriormente no estaban presentes.

Concluido el proceso electoral 2007, en el que se puso en práctica el mayor conjunto de reformas introducidas hasta ahora a la LEPP, y conociéndose en el inicio del mes de octubre de 2008- que la Comisión de Asuntos Electorales (CAE) del Congreso de la República estaba por presentar al Pleno de diputados de dicho organismo un nuevo pliego de reformas a esa normativa, el Departamento de Investigaciones Sociopolíticas de ASIES consideró oportuno, en el contexto del Seminario permanente sobre el rol de los partidos políticos en Guatemala, examinar el estado del desarrollo institucional de tales organizaciones.

Para el efecto se decidió aprovechar algunos hallazgos de investigaciones realizadas recientemente sobre las reformas a la LEPP. En especial, aquellos referidos directa o indirectamente al proceso de institucionalización de los partidos políticos. También se consideró pertinente examinar si algunas de tales reformas significan una continuidad de las anteriores, con similar orientación y finalidad, desarrollando y complementando una normativa que efectivamente contribuya a favorecer el complejo proceso de institucionalización partidaria en Guatemala. Cabe precisar, en todo caso, que aunque el marco normativo partidario es esencial para el referido proceso, similar importancia tienen los valores, vocación y prácticas democráticas de las organizaciones políticas. Sin este compromiso y voluntad, la institucionalización partidaria sería letra muerta.

Es en torno a esta temática y contenido que en los meses de octubre y noviembre del año 2008 se realizó la vigésimo cuarta sesión anual del Seminario permanente sobre el rol de los partidos políticos, que mediante sesiones anuales realiza desde 1985 la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).

En consecuencia, los objetivos generales de esta sesión fueron plantear que el sistema de partidos no refleja la compleja y heterogénea realidad social del país, cuyo reconocimiento más bien evade; y analizar el grado de desarrollo institucional efectivo que han alcanzado los partidos políticos a partir de su concepción constitucional y de lo que para el efecto se haya

regulado en la legislación relativa a los mismos, en lo que prevén sus estatutos y lo que ha sido la práctica real.

En este contexto se elaboró un documento base de trabajo, el que comprende tres partes básicas, tal como se explica más adelante en la breve introducción al mismo. En particular se trató de identificar los avances que en el ámbito del marco legal se han dado en el fortalecimiento de los partidos políticos en Guatemala. A la par se analizaron las debilidades y carencias que se considera existen en este proceso de fortalecimiento institucional, con énfasis en la consideración y trato que se da a los afiliados, a los diversos enfoques en cuanto a la cuestión de la democratización interna y a la de la extensión de la organización territorial.

De los once partidos representados en el Congreso de la República se optó por enfocarse en 6 de ellos – UNE, PP, GANA, FRG, PU y URNG-, considerando su número de afiliados, su grado de presencia a nivel nacional y su desempeño en el Congreso de la República, entre otros factores. Paralelamente se consideró también al partido VIVA, de reciente constitución y en proceso de expansión, con el fin de comparar la situación de su desarrollo institucional con la de partidos ya establecidos.

Una versión preliminar del documento de trabajo se compartió con los distinguidos panelistas invitados, y fue la que sirvió de base para los comentarios que se formularon durante el foro público. En esta memoria general se publica una versión revisada y corregida de dicho documento, enriquecido además con los comentarios de tales panelistas.

Dada las características del tema, se aprovechó la existencia de los foros departamentales de partidos políticos en Chimaltenango y Alta Verapaz para sostener sendos coloquios con los dirigentes partidarios que los integran, con el fin de explorar el estado del desarrollo institucional partidario a ese nivel. Parte de tales hallazgos se consignan en la tercera parte del referido documento.

Finalmente, el 27 de noviembre se efectuó un foro público. La parte central del mismo estuvo constituida por una conferencia magistral dictada por el doctor J. Jesús Orozco, distinguido especialista mexicano en el tema, quien se refirió al estado de la reforma de la legislación relativa a los partidos políticos en América Latina, con particular énfasis en lo que atañe a la institucionalización de los mismos y del sistema partidario. El foro se complementó con un panel de comentaristas, integrado por tres relevantes dirigentes de los partidos Frente Republicano Guatemalteco, Patriota y Unidad Nacional de la Esperanza, los señores Haroldo Quej, Jorge Herrera y Luis Zurita.

Es el resultado de este conjunto de actividades el que la Asociación de Investigación y Estudios Sociales, a través de su Departamento de Investigaciones Sociopolíticas, con el permanente apoyo de la Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania, presenta en esta oportunidad al público interesado en el fortalecimiento institucional de los partidos políticos de Guatemala.

Ciudad de Guatemala, Centroamérica, enero de 2009  
**Departamento de Investigaciones Sociopolíticas de ASIES**

## I. DOCUMENTO BASE

REFORMAS A LA LEY ELECTORAL Y  
DESARROLLO INSTITUCIONAL  
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN GUATEMALA



## INTRODUCCIÓN

El presente documento de discusión se ha elaborado en el marco de la XXIV sesión del Seminario Permanente de Partidos Políticos que ASIES celebra en 2008. El mismo incorpora algunos aportes de recientes estudios sobre la temática, realizados con el valioso apoyo del Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD) y las Fundaciones Konrad Adenauer (KAS) y SOROS- Guatemala.

En esta ocasión el objeto de estudio es el estado del proceso de fortalecimiento institucional de los partidos guatemaltecos, enfocado desde varias perspectivas. En una primera parte se aborda el tema de la correspondencia entre el sistema de partidos y la realidad social multiétnica y pluricultural de Guatemala, en el marco de la Constitución política de la república y la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP). En la segunda parte, los partidos son vistos desde su interioridad, desde la forma como se conciben y estructuran a partir de sus afiliados y de su organización territorial, así como de sus procesos de democracia interna, formación y financiamiento interno. Una tercera parte refleja la visión de dirigentes departamentales sobre sus partidos.

El objetivo general de esta sesión es analizar el grado de desarrollo institucional efectivo que han alcanzado los partidos políticos a partir de su conceptualización constitucional y de lo que para el efecto se haya regulado en la legislación relativa a los mismos, en lo que prevén sus estatutos y lo que ha sido la práctica real.



## **PARTE I**

### **SISTEMA DE PARTIDOS Y REALIDAD SOCIAL**

#### **1. Sistema de partidos políticos \***

Por sistema de partidos se entiende la composición estructural de la totalidad de los partidos políticos existentes en un Estado. Los elementos fundamentales de tal sistema son los siguientes: a) número de partidos, b) tamaño, c) distancia ideológica entre ellos, d) pautas de interacción, e) relación con la sociedad y con los grupos sociales, y f) actividad frente al sistema político.<sup>1</sup>

Existe una variedad de sistemas de partidos políticos, como variedad de países, cada cual con características particulares. Bartolini constata que frente a sistemas partidistas sorprendentemente estables en el tiempo existen otros caracterizados por una notable inestabilidad de la fuerza electoral de sus unidades; es decir, por un elevado nivel de volatilidad electoral, por la presencia de partidos “flash”, por la frecuencia de partidos que resultan de la fusión de otros o de su división y también de fenómenos de desaparición de determinados partidos.<sup>2</sup>

Un sistema de partidos institucionalizado se caracteriza por la actividad permanente de sus miembros y el pleno desarrollo de la potencialidad de su naturaleza y razón de ser. Es decir, un sistema partidario institucionalizado es aquel en que las organizaciones políticas ejercen efectivamente sus funciones de intermediación y representación.

---

\* En ASIES/NIMD: INFORME FINAL. Desarrollo institucional de los partidos políticos de Guatemala en el proceso electoral 2007. septiembre 2008, pp. 7-8, documento interno.

<sup>1</sup> Nohlen, D. 1998. p. 42.

<sup>2</sup> Citado por Artiga-González, Á. 2000. p. 15-17.

Los estudios relacionados con esta temática consideran que aquellos sistemas con gran cantidad de partidos que surgen y rápidamente se debilitan, incluso hasta desaparecer, con grandes transferencias de caudal electoral entre ellos, son poco institucionalizados. En particular, la multiplicación de partidos, sobre todo en períodos preelectorales, contribuye a la dispersión del voto a la disminución de la cantidad y calidad de la representatividad, así como a la poca identificación ciudadana con los mismos.<sup>3</sup>

En los regímenes democráticos consolidados, la institucionalización del sistema de partidos es una de las principales características. Algunos autores han planteado la idea de una correlación entre institucionalización del sistema de partidos y consolidación del régimen.

En este contexto, Morlino habla, en primer lugar, del autoafianzamiento de los partidos, que supone: la contribución a la legitimidad del régimen, la organización autónoma propia y el establecimiento de vínculos duraderos, más o menos sólidos, con los grupos sociales organizados. En la medida en que más se desarrolle estos tres puntos mayor autoafianzamiento habrá de los partidos y mayor institucionalización mostrará el sistema de partidos. En segundo lugar, Morlino se refiere a la volatilidad electoral como manifestación de las relaciones entre partidos y electores. Una disminución de la volatilidad electoral significa que las relaciones entre partidos y electores son más estables, que los partidos han conseguido unos perfiles bien definidos y que el arco de la competencia electoral afecta solo a algunos sectores del electorado.<sup>4</sup>

Por otra parte, cuando más ocupado está el espacio de la competencia por partidos claramente definidos, es de esperar que se observe una mayor estabilidad del sistema de partidos. Desde otra perspectiva, cuantos más sectores del electorado estén fuera de la competencia, más probable puede resultar la inestabilidad del sistema.

---

<sup>3</sup> ASIES., 2000.

<sup>4</sup> Ibid. p. 41.

El sistema de partidos políticos de Guatemala es uno de los más inestables de América Latina, sobre todo si se toman en cuenta los indicadores que los expertos en ciencia política han diseñado para medir el desempeño institucional de los partidos y la consecuente estabilidad y arraigo del sistema partidario electoral. Tales indicadores demuestran que Guatemala tiene partidos institucionalmente débiles, con una alta tasa de nacimiento, pero sin arraigo ciudadano, por lo que no sobreviven por mucho tiempo. Paradójicamente, tal elevado número de partidos no expresa representatividad.

En este contexto, el sistema de partidos políticos guatemalteco se ha caracterizado por ser numeroso, altamente volátil, fragmentado y caudillista, aunque poco polarizado ideológicamente. Tal afirmación es resultado del análisis de su institucionalidad, estabilidad y el arraigo del sistema partidario electoral en el país desde la apertura democrática en 1985.

Algunos analistas sostienen que la falta de precisión en la normativa político-electoral, en cuanto a la naturaleza y funciones de los partidos políticos, puede haber contribuido a su débil institucionalización y ésta a su vez, incide directamente en la volatilidad electoral y en la poca permanencia y presencia de los partidos en el tiempo y en el espacio.

En el 2004 y 2006 el Congreso de la República aprobó un conjunto de reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) con el fin de mejorar y desarrollar el sistema político electoral. Las principales reformas introducidas fueron cambios en la organización; el aumento del número de afiliados; el incremento de la deuda política; cambios en el calendario electoral; la descentralización de las juntas receptoras de votos; el control y fiscalización del financiamiento de los partidos políticos y sus campañas, entre otras. Sin embargo, las mismas se quedaron muy cortas o no han sido aplicadas a cabalidad por lo que el sistema de partidos políticos se encuentra aún muy lejos de su institucionalización y funcionamiento eficiente.

## **2. Realidad social y sistema de partidos en Guatemala**

Algunos estudios e investigaciones que se han realizado a nivel nacional y regional, analizan desde otro ángulo el sistema de partidos políticos de Guatemala, partiendo de la realidad social del país (III, Perfil de Gobernabilidad de Guatemala, 2005, pp.55-56).

Sin dejar de tomar en cuenta los rasgos antes enumerados “multipartidismo extremo, altos grados de exclusión, fragmentación, volatilidad e inestabilidad, combinados a la vez con bajos niveles de polarización ideológica y una precaria institucionalidad partidaria”, aquí se enfatiza más bien en otra particularidad del sistema. Se señala que la fragmentación del sistema partidario no se correlaciona con los clivajes sociales de tipo étnico ni de izquierda-derecha. Este hecho contrasta radicalmente con la realidad social del país, que se distingue por una bipolaridad indígena-ladina inmersa en una diversidad étnico-lingüística, así como por una extrema desigualdad socio-económica y desintegración social.

No obstante, el sistema de partidos, y el sistema político en general, no reflejan tales contrastes. Esto se manifiesta particularmente en una “discriminación casi estructural” de los indígenas “que sistemáticamente los excluye del entramado institucional vigente”. De esta manera, la fragmentación étnico-cultural de la sociedad en ladinos e indígenas no se manifiesta en el espectro político-partidista. No existe un partido indígena, a pesar que alrededor de la mitad de la población guatemalteca está compuesta por indígenas. Por otra parte “con excepción de los partidos URNG y ANN” las demandas de dicha población apenas encuentran cabida en los postulados y programas de los partidos, cuya dirigencia está constituida casi exclusivamente por ladinos. La marcada desigualdad y exclusión económica y social tampoco está plasmada en el plano ideológico-político del sistema, dominado ampliamente por posiciones de derecha o centroderecha.

El referido estudio enmarca el caso guatemalteco dentro de los sistemas electorales y de partidos de tipo “reactivo y excluyente” que se dan en algunas sociedades divididas, sistemas que toman las diferencias étnicas como dadas y donde éstas no se encuentran politizadas en partidos políticos diferenciados. Lo problemático del caso guatemalteco estaría en que el sistema, además de su carácter reactivo, es excluyente, con el efecto que las poblaciones excluidas “no encuentran una vía institucional satisfactoria para la canalización de sus demandas que contribuya a la legitimidad del sistema al interior de estos colectivos”. Se concluye que “en una sociedad de ladinos e indígenas... la institucionalidad poliárquica es ladina”.

A falta de un partido que recoja sus intereses y demandas, la población indígena divide su voto entre los partidos existentes, sin identificarse mayormente con ninguno de ellos, lo cual naturalmente incide en la volatilidad electoral característica del sistema. Otro tanto pasaría con la población campesina en general, cuyas necesidades y demandas ninguno de los principales partidos ha hecho suyas, abriéndose cada vez más la brecha de desigualdad entre el desarrollo rural y urbano.

De esta manera, el sistema de partidos y el sistema electoral no abordan las profundas y complejas diferencias sociales existentes para darles solución, sino que las “rodea” en una especie de neutralidad. El estudio opina sobre el particular así: “Podría afirmarse que la situación se asemeja a dos sistemas superpuestos: un sistema electoral y de partidos no polarizado ideológicamente ni étnicamente se asienta sobre una sociedad ideológica y étnicamente polarizada” (*ibidem*).

El Informe Nacional de Desarrollo Humano (PNUD, 2005) señala por su parte que la población indígena mayoritaria no forma parte activa en los procesos y decisiones que afectan sus vidas, siendo Guatemala un buen ejemplo de cómo las desigualdades sociales se convierten en desigualdades políticas.

### **3. Diversidad étnica, comunidades indígenas y ciudadanía universal**

Vale hacer referencia a estas consideraciones críticas del sistema electoral y de partidos políticos guatemalteco, previo a analizar el estado del desarrollo institucional de los partidos. Efectivamente, la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) de 1986 que se basa en la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, no toma en cuenta la diversidad étnico-cultural de la población guatemalteca para efectos de ciudadanía, derecho electoral y organización política, sino hace suya la visión occidental de "un Estado monista, fundado en la ideología liberal de la homogeneidad nacional" (PNUD, 2005, p. 197).

No obstante, en su sección tercera, la Constitución se refiere a las comunidades indígenas en los siguientes términos: "Artículo 66. Protección a grupos étnicos. Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya. El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos. " Evidentemente, aquí se trata de un reconocimiento sociológico de la diversidad étnica de la población por parte del Estado, mediante el cual el referido respeto y promoción de las formas de organización social de las comunidades indígenas únicamente alcanzan el nivel comunal y eventualmente "en el caso de comunidades indígenas grandes" el municipal, no así los niveles superiores "departamental y nacional" de la organización política del Estado.

Consecuentemente, la LEPP no recoge las referencias constitucionales respecto a las comunidades indígenas y la diversidad étnica del país, sino que asume el postulado de los derechos individuales de la Carta Magna: "En Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. El hombre y la mujer...tienen iguales oportunidades y responsabilidades" (Constitución Política, art. 4). Sobre esta base confiere la ciudadanía universal a todos los guatemaltecos mayores de dieciocho

años, otorgándoles iguales derechos y deberes cívicos y políticos, entre éstos los derechos políticos de elegir y ser electo, optar a cargos públicos y participar en actividades políticas, sin discriminación de ninguna clase (*ibidem*, arts.147, 136, 66).

Esta visión de una ciudadanía homogénea e individualista se traslada igualmente al concepto de representación popular, por lo menos en los niveles superiores de la estructura política del país. Los distritos electorales coinciden con la tradicional división administrativa territorial en departamentos, división que nada o poco responde a la diversidad étnica del país. La elección de los diputados distritales se efectúa según criterios numéricos de habitantes. De esta manera, cada diputado distrital representa a 80,000 habitantes de un departamento, mientras que los diputados por listado nacional representan a la población total del país. Las comunidades indígenas como tales no gozan de representación política propia.

Es hasta en los Acuerdos de Paz de 1996, que "se prevé reconocer constitucionalmente...la necesidad de definir y caracterizar al Estado guatemalteco como de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe" (Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral, I.A. Reformas constitucionales, inciso 4). Aunque la reforma constitucional no fue aprobada en la consulta popular de 1999, dicho reconocimiento y caracterización de la nación guatemalteca ha sido adoptado a nivel nacional e internacional, en estudios, proyectos, programas y políticas públicas.

Tal reconocimiento, sin embargo, no ha tenido efecto hasta la fecha, sobre la organización administrativo-territorial, aunque la misma Constitución prevé el establecimiento de "regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país" (art. 224) y faculta al Congreso "cuando así convenga a los intereses de la Nación....modificar la división administrativa del país....sin menoscabo de la autonomía municipal" (*ibidem*).

Dicha modificación no ha tenido aplicación y por tanto, no se ha efectuado ninguna nueva distritalización electoral que haga valer la diversidad étnica y representación política de las comunidades indígenas en la estructura política del país, más allá del ámbito comunal o municipal. En este sentido resulta coherente con la visión de ciudadanía universal, el hecho que hasta la fecha el padrón electoral no discrimine entre ladinos e indígenas o poblaciones étnicamente diferentes.

#### **4. Persistencia de la ciudadanía universal en la LEPP y sus reformas**

Todas las reformas que se han introducido a la LEPP obedecen a esta misma lógica. Igual que la ley de 1986, las reformas aplicadas se circunscriben al concepto individualista de las democracias representativas liberales en el marco de un Estado-nación, que proclama la ciudadanía universal entre seres humanos libres e iguales, en cuanto a derechos, deberes y oportunidades se refiere. El punto principal de referencia es el ciudadano “no la comunidad” que delega su representación en gobernantes, mediante elecciones libres, pluralistas y periódicas y por intermedio de organizaciones políticas que tienen el monopolio de postular a los candidatos, objetos de dicha elección. Éstas son esencialmente los partidos políticos, organizaciones permanentes y a la vez las únicas que tienen entre otras funciones, la facultad de postular candidatos a puestos de gobierno en los tres niveles de la estructura política del Estado, el municipal, el distrital y el nacional.

En segundo término, la LEPP crea comités cívicos electorales (CCE) como organizaciones estrictamente temporales, habilitadas únicamente para postular candidatos a ocupar cargos en las corporaciones municipales, en virtud de la autonomía de los gobiernos municipales, garantizada en la Constitución. Efectivamente, vía dichos comités parecía haberse abierto una puerta para fortalecer las comunidades indígenas y consolidar su identidad y forma de vida, afianzando poder político propio a nivel local. No obstante, a la fecha han sido relativamente pocos los comités cívicos que han ganado las alcaldías. Sin embargo, en los municipios mayoritariamente habitados por población indígena, cada vez

más alcaldías han sido ocupadas por indígenas postulados por partidos políticos. De todas formas, ya sea vía comité electoral o partido político, a nivel municipal ha aumentado considerablemente el ascenso de alcaldes indígenas, llegando en las elecciones del 2007 a un total de 129, de los cuales solamente 3 llegaron por la postulación de un CCE (ASIES. Guatemala: Informe Analítico del Proceso Electoral 2007, p. 71).

La situación es completamente diferente en el caso de los diputados distritales. Iniciativas ciudadanas que han promovido vía reforma electoral el establecimiento de comités cívicos electorales permanentes o de partidos departamentales o regionales, aptos para postular candidatos a diputaciones distritales, han fracasado hasta el momento. Se considera que tales organizaciones podrían servir de vehículo para incorporar a las comunidades indígenas en las estructuras políticas de mayor jerarquía y otorgar a dichos colectivos una representación efectiva en el Congreso de la República. Al respecto se hace notar que por ejemplo en el 2007 únicamente fueron 18 indígenas, los que llegaron a ser electos como diputados distritales por postulación de un partido político, y ninguno por listado nacional (*ibidem*, p. 65), lo cual pone en entredicho la capacidad de los partidos políticos de ejercer efectivamente sus funciones de intermediación y representación.

A raíz de la suscripción de los Acuerdos de Paz, se generaron en el seno de la sociedad civil organizada, estas y otras iniciativas encaminadas a transformar y transparentar el sistema electoral y de partidos políticos, con el objeto de promover la participación político-electoral, profundizar la democracia representativa y contrarrestar las enormes desigualdades socio-económicas, étnico-culturales y de género, que de hecho excluyen de la participación política a grandes partes de la población guatemalteca. Sin embargo, en el ámbito de la reforma a la legislación electoral y de partidos políticos, hasta la fecha ha prevalecido enteramente el concepto original de dicha ley, basado en la visión de la ciudadanía universal y del Estado unitario.

Este concepto se manifiesta claramente al establecerse, como requisito para formar un partido político, el tener organización en por lo menos 50 municipios y 12 departamentos de la República. Quiere decir que la ley únicamente concibe la figura del partido nacional, que tiene cobertura territorial más allá de todas las particularidades regionales o de índole étnico-cultural que pudieren existir. Esta misma lógica ha persistido cuando, entre las reformas propuestas por el TSE, no fue incluido en el Decreto 10-04 ni el 35-2006, el cambio al artículo 49 c) de la LEPP, que proponía “Que el partido cuente con organización partidaria, como mínimo en cincuenta municipios **o**, por lo menos, en doce departamentos....”. Con el mencionado cambio hubiera sido posible conformar partidos regionales, que pudiesen dotar al Congreso de la República de una representación que corresponda a la estructura étnico-cultural de la población, y con ello, otorgar una legitimidad democrática más profunda a todo el sistema político.

Parece deberse a la misma lógica de ciudadanía universal que, hasta la fecha, no haya sido posible introducir una reforma a la LEPP, que propicie la participación y representación política efectiva de minorías tradicionalmente excluidas y discriminadas del ejercicio del poder; tal como lo demandaron los Acuerdos de Paz y las propuestas de la sociedad civil, incorporadas parcialmente en un conjunto de recomendaciones de la Comisión de Reforma Electoral (CRE), comisión extraparlamentaria creada ad hoc en 1997 e integrada por representantes de los partidos políticos y miembros del TSE.

Entre las demandas de la sociedad civil estaban en primer lugar reformas que propicien la democracia interna de los partidos políticos y establezcan cuotas obligatorias para sectores minoritarios, tales como indígenas, mujeres y jóvenes. En lugar de crear una obligatoriedad “posiblemente considerada discriminatoria según la lógica referida”, la LEPP reformada del 2004 no llega más allá de incluir entre las obligaciones de los partidos políticos algunas recomendaciones, tales como: “Propiciar la participación de los distintos sectores ciudadanos del país en la política nacional. Para ello, los partidos políticos **podrán** impulsar la participación

femenina y demás sectores en sus listados de candidatos a cargos de elección popular" (art. 22, inciso e del Decreto 1-85, reformado por el Decreto 10-04). En el mismo sentido, la demanda por una auténtica representación proporcional de minorías al interior de los partidos solamente se encuentra reflejada en una tímida recomendación a los partidos políticos respecto a la elección del comité ejecutivo nacional: "Cada partido podrá incluir en sus estatutos el sistema de representación proporcional de minorías establecido en el artículo 203 de esta ley..." (art. 28). En ninguna parte de la LEPP, original ni reformada, se encuentra una alusión a la representación de minorías que responda a la diversidad étnico-cultural del país.

#### *Recuadro 1*

#### **IMPACTO DE LAS REFORMAS 2004 - 2006 SOBRE LA INSTITUCIONALIDAD PARTIDARIA**

De acuerdo con los resultados del análisis técnico, político y normativo del proceso electoral, Guatemala 2007 (SOROS/NDI/NIMD/ASIES/DOSES/FLACSO. *Siete claves para el cambio*. Guatemala. 2008) "la reforma apuntó a atender algunos de los rezagos que se encuentran a la base y explican el funcionamiento de la institucionalidad electoral y partidaria", entre ellos, "el bajo grado de institucionalización del sistema de partidos políticos" (p. 13).

El estudio distingue entre dos áreas de reformas destinadas a la institucionalidad partidaria. Por un lado, la reforma introdujo "modificaciones en las *reglas del juego del sistema de partidos políticos*; incluyó cambios en las reglas de constitución legal del partido, en el umbral o barrera electoral y en la conformación de los órganos internos de dirección...Las reformas en esta materia buscaban constreñir el número de partidos políticos." (p.15). Entre estas modificaciones resalta también el aumento del número mínimo de afiliados partidarios, requerido por la ley.

En segundo lugar, la reforma “apuntó a construir un *sistema de financiamiento con mayor peso del aporte del Estado*, mayores controles al financiamiento privado y con un claro mandato de fiscalización” (pp.15-16). Entre estas modificaciones destacan el aumento del financiamiento estatal y su descentralización, los topes al gasto electoral y a las contribuciones privadas, la obligación de los partidos de llevar una contabilidad, registros de donantes y controles financieros internos, así como el mandato que se dio al TSE, de fiscalizar el financiamiento público y privado de los partidos. El propósito de este conjunto de reformas “se orientaba a fortalecer un régimen de financiamiento mixto, pero con predominancia del aporte público” (p.16).

Sin embargo, al igual como sucedió en la LEPP de 1986, la reforma “muestra una cierta desproporción; la regulación de los temas electorales es sustancialmente más desarrollada que la regulación sobre el sistema partidario, dejando algunas lagunas importantes”, se afirma y “en este sentido, cabe preguntarse si el nivel de desarrollo de la normativa partidaria no debe ser mayor en temas como los derechos efectivos de los y las afiliadas, la regulación de las campañas y las precampañas, el régimen de financiamiento de la vida institucional de los partidos y de las campañas electorales, el sistema de fiscalización de la vida partidaria y de las campañas electorales, los procedimientos de selección de cargos internos y candidaturas, y la regulación de su presencia territorial entre otros de la mayor importancia. En esta materia, habría que decir que la reforma de 2004-2006 significó un avance, pero todavía es insuficiente frente a las características de funcionamiento de las organizaciones políticas.” (pp.16-17).

Por otra parte, se han encontrado “algunos problemas de coherencia en el fondo de la reforma” (ibídem). Entre éstos están: “La reforma electoral última aportó a hacer más severas las normas para crear y mantener la vigencia legal de un partido: aumentó el

número de afiliados mínimo, varió la periodicidad de las asambleas y la conformación de sus órganos, aumentó el umbral electoral del 4% al 5%, etcétera. Frente a esta reforma se esperaba que el número de partidos se contrajera; sin embargo, el resultado fue que sólo dos de ellos no pudieron cumplir con las nuevas reglas y tres fueron cancelados pasadas las elecciones. La erosión proviene de otras normas de la misma ley, como en el caso del umbral electoral, en donde el 5 % no es efectivo porque se puede mantener el registro legal con la obtención de un diputado, o el aumento de los requisitos de registro y cancelación de partidos no funciona, porque una organización puede no participar en las elecciones y conservar su registro." (ibídem).

También existiría incoherencia respecto a la exigencia a los partidos de tener un mayor número de afiliados mínimo "la cual "responde tanto a la idea de ser más exigente en materia de requisitos como a mejorar la implantación de los partidos en la ciudadanía""", sin que a la vez se ponga como requisito adicional que "el aumento del número de afiliados debe ir acompañado de un aumento del número de municipios en donde se requiere organización legal del partido" (ibídem).

Otro tipo de incoherencias consistió en crear nuevas normativas, sin imponer las sanciones correspondientes en caso de su incumplimiento. Esto sucedió, en cuanto a las restricciones de la duración y del gasto de campaña y las regulaciones del financiamiento privado a los partidos. El estudio señala que el mandato del TSE "especialmente careció de un régimen efectivo de faltas, infracciones y delitos electorales" (p. 18).

En términos de funcionamiento partidario, el estudio concluye que "la reforma electoral de 2004-2006 apuntó poco al cambio en la dinámica interna de los partidos y más a las reglas generales de funcionamiento del sistema partidario" (p. 27). Sin embargo, la

descentralización de las juntas receptoras de votos (JRV) tuvo un efecto no previsto, pero positivo, ya que “obligó en buena medida a los partidos a desarrollar organización territorial allí donde hubieran centros de votación, dándose un despliegue territorial mayor durante las elecciones....por otra parte, los cambios en los requisitos legales de existencia de partidos....plantearon ajustes en la dinámica interna” (*ibidem*). Entre éstos, se menciona la dinámica de afiliación y la realización de asambleas anuales departamentales y municipales.

El impacto relativo que puedan tener sobre la vida partidaria y la institucionalidad de los partidos, el incremento del financiamiento público y la obligada descentralización del mismo, se hará visible solamente en los años venideros, en vista que el primer aporte estatal debe ser desembolsado hasta para la segunda mitad del 2008. A pesar de tal incremento, sin embargo, sigue existiendo “una clara monodependencia del capital privado para el funcionamiento de los partidos y para las campañas, dada la insuficiencia del aporte estatal para sufragar los gastos de la vida institucional y las campañas”, lo que “hace muy difícil que los partidos puedan funcionar como instituciones políticas autónomas y con vida interna permanente” (p. 28).

Respecto al fortalecimiento de la institucionalidad de los partidos en Guatemala, el estudio llega a las siguientes conclusiones: “El sistema partidario enfrenta rezagos que deben ser atendidos con interés por las y los decisores políticos; los principales están asociados con el problema de la implantación territorial de los partidos y con la inclusión de los diversos grupos poblacionales que conforman la sociedad guatemalteca. La fortaleza del sistema partidario está dada no sólo por su estabilidad, sino por su representatividad y no existe calidad en la representación si no hay presencia en el territorio e inclusión de los que están fuera del acceso al poder.” (p. 38).

***PARTE II***  
**ESTADO DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL  
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN GUATEMALA**

**1. Introducción**

En esta segunda parte del documento la atención se enfoca primordialmente en el desarrollo institucional de los partidos políticos, como un factor y condición determinante para el adecuado funcionamiento del sistema de partidos políticos en el país.

Como bien lo afirman dos de los expertos más citados en esta materia (Mainwaring y Scully, 1996, p. 4) "en un sistema de partidos institucionalizado, las organizaciones partidarias tienen importancia. (...) Constituye un signo de una mayor institucionalización la firme implantación de estructuras partidarias, su extensión a un territorio amplio, el hecho de que estén bien organizadas y que tengan recursos propios. Además, hay una tendencia a que los procedimientos internos del partido se hagan rutinarios, inclusive los procedimientos para obtener el control del partido." (Citado en Achard, D. y González, L. E. 2004) Es decir, se trata de organizaciones partidarias con reglas y estructuras razonablemente estables.

La referida problemática se aborda brevemente desde tres perspectivas. Por un lado, se efectúa una rápida revisión de la forma como la legislación relativa a los partidos políticos ha venido tratando el tema desde 1946. Un segundo enfoque parte de la revisión de la manera como los partidos considerados tratan el tema en sus estatutos. Para efectos de este estudio se centró la atención en siete partidos, seis con representación en el Congreso de la República y uno en proceso de expansión: Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), Patriota (PP), Gran Alianza Nacional (GANA), Frente Republicano Guatemalteco (FRG), Unionista (PU), Unidad

Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) y Visión y Valores (VIVA). El tercer enfoque parte de una constatación de la realidad; es decir, cuál es la situación real del desarrollo interno partidario en nuestro país, a partir de algunos indicadores específicos. Estos enfoques se complementan con lo tratado en la Parte III, en la que se expone una síntesis de la apreciación que de esta problemática tienen los dos foros departamentales de partidos políticos existentes en nuestro país, con cuyos dirigentes se sostuvo una consulta al respecto.

## 2. Componentes del desarrollo institucional partidario

Como se afirma en el documento “*Un marco para el desarrollo institucional de los partidos políticos de Guatemala*”(nIMD-ASIES, 2006), el logro de tal institucionalidad es el resultado de un proceso complejo y constante mediante el cual un partido va adquiriendo mayor y mejor fortaleza organizativa, democracia interna, identidad y unidad partidaria, así como estructuras permanentes de formación y soporte financiero, entre otros.

El desarrollo institucional de los partidos políticos necesariamente transita por la aplicación de metodologías que posibiliten repensar su misión, su rediseño organizacional, su democratización interna, el planteamiento estratégico aplicado a la vida partidaria, el manejo eficiente de los recursos y los sistemas de financiamiento de campañas electorales, la capacitación de los cuadros partidarios y el adecuado manejo de la comunicación social como instrumento para construir una cultura política para la vida en democracia.<sup>5</sup>

En términos generales, los componentes de un proceso de desarrollo organizacional, que por su naturaleza generalmente se realizan con cierta simultaneidad, aunque a veces los recursos de que disponen las organizaciones políticas (humanos, materiales, temporales, financieros, etc.) imponen la necesidad de establecer prioridades, comprenden básicamente los siguientes:

---

<sup>5</sup> Chacón, D. 2006. p. 63.

## **2.1. Fortaleza organizativa**

Esta se logra a través de la adecuada implementación de una efectiva administración y gerencia partidaria, la estructuración de una red organizativa territorial –municipal y departamental– y sectorial, el reclutamiento permanente de afiliados y el funcionamiento de un mínimo proceso de comunicación interna.

## **2.2. Democracia interna**

Se funda en un conjunto de reglas y procedimientos que incentivan la práctica de valores democráticos como algo esencial para la vida y convivencia partidarias, a través de la promoción del diálogo, la tolerancia, el reconocimiento de las diferencias, la disposición para la búsqueda de acuerdos, la cooperación y una visión compartida, entre otros valores. La democracia interna se expresa en la renovación del liderazgo, la representación equitativa de tendencias y sectores en los órganos partidarios y en los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular, así como mediante la garantía del ejercicio de los derechos y responsabilidades de los afiliados.

La democracia interna se expresa, en consecuencia, en el grado en que el poder de decisión dentro de la estructura partidaria, para seleccionar candidatos a cargos de elección popular o dirigentes partidarios, no se centraliza en una sola persona o sector específico. Más bien es distribuido entre grupos representativos que conforman el partido político, y observan prácticas inclusivas y de respeto a la diversidad.<sup>6</sup>

## **2.3. Identidad y unidad partidarias**

La identidad de los miembros de la organización con el proyecto político y su unidad en torno a una visión y propuestas compartidas, es esencial para generar una participación y representación activa y comprometida de afiliados, activistas, dirigentes, representantes y funcionarios públicos.

---

<sup>6</sup> Chacón, D. 2006. p. 36.

## 2.4. Formación y capacitación

La necesidad de trasmitir a los miembros de un partido el conocimiento de los valores, principios y postulados que inspiran su proyecto político, así como su visión estratégica y sus propuestas programáticas, requiere contar con una estructura básica de formación y capacitación políticas (secretaría, departamento, instituto, etc.). Esto es esencial para asegurar la adhesión e identificación de los miembros de un partido con sus fundamentos ideológicos y políticos.

### *Recuadro 1*

#### **¿Qué viene a ser el desarrollo institucional de un partido?**

En el marco de nuestros objetivos, podemos definir al desarrollo institucional como aquel proceso a través del cual los partidos se organizan mejor, practican valores democráticos y establecen reglas y procedimientos que les permitirán competir más exitosa y efectivamente, tanto en los procesos eleccionarios como en la implementación de sus políticas públicas preferidas. Si tiene éxito, el desarrollo institucional puede conducir a la victoria electoral y al buen desempeño durante la gestión en el gobierno. Por otro lado, también pueden desempeñarse bien mientras sean parte de la oposición (algo tan importante como estar en el gobierno). Los partidos institucionalizados son por ende más capaces de responder a las demandas e intereses de su respectiva militancia y electorado, así como de asumir responsabilidades ante ellos.

Por tanto para institucionalizarse, los partidos políticos requieren evolucionar a lo largo de un proceso que siga muy de cerca a la opinión pública y vaya paralelo al desarrollo social. Se requiere una mezcla flexible de ideas-fuerza, intereses, prácticas democráticas y toma de decisiones de manera racional.

Del capítulo *La importancia de los partidos políticos en democracia*, del libro Un marco para la construcción democrática de partidos políticos. (NIMD, 2004)

Adicionalmente, la capacitación respecto a técnicas, destrezas y habilidades son indispensables para la organización y el desempeño políticos.

## **2.5. Financiamiento partidario**

Para sostener su funcionamiento, los partidos están desafíados a organizar un sistema de financiamiento basado en fuentes legítimas y debidamente transparentadas; un presupuesto de ingresos y egresos, que funcione de manera permanente y técnica; y el cumplimiento estricto de los procedimientos de control y fiscalización de sus recursos públicos y privados mediante la rendición de cuentas establecida por la LEPP y su reglamento respectivo.

## **3. El desarrollo institucional de los partidos políticos según la legislación guatemalteca**

¿Cómo se han venido configurando, en la legislación guatemalteca, estos elementos que van definiendo el carácter y la naturaleza interna de un partido político? El marco normativo específico que en Guatemala ha regulado a los partidos políticos tiene alrededor de 60 años. Con la excepción del Decreto 31-83, dedicado específicamente a regular a los partidos políticos, los otros cuatro marcos normativos se refieren a los partidos políticos dentro de la Ley Electoral, o dentro de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

El primer marco normativo de los partidos políticos se remonta a julio de 1946, cuando se emitió la primera Ley Electoral en la historia del país, contenida en el Decreto 255 del Congreso de la República de Guatemala. Diez años después, en abril de 1956, se emitió el Decreto 1069 del Congreso de la República, que contiene la segunda Ley Electoral de Guatemala. Casi diez años después, en julio de 1965, se emitió la tercera disposición en esta materia, normativa que por primera vez se denominó "Ley Electoral y de Partidos Políticos" (Decreto Ley 387, del 26.10.65).

**CUADRO 1**  
**Guatemala: Marco legal de los partidos políticos**  
**(1946-2008)**

Normativa	Órgano que la emitió	Fecha de entrada en vigencia	Capítulos y artículos relativos a los partidos políticos
<b>Ley Electoral Decreto 255</b>	Congreso de la República	19.07.46	Capítulo II, Párrafo III y Capítulo III, artículos del 14 al 26
<b>Ley Electoral Decreto 1069</b>	Congreso de la República	21.04.56	Capítulo III,artículos del 13 al 22
<b>Ley Electoral y de Partidos Políticos Decreto-Ley 385</b>	<i>Jefatura de Gobierno*</i>	26.10.65	Capítulo III,Artículos del 20 al 33
<b>Ley de Organizaciones Políticas Decreto-Ley 32-83</b>	<i>Presidencia de la República*</i>	23.03.83	Título II, capítulos del I al VIII, artículos del 4 al 85
<b>Ley Electoral y de Partidos Políticos Decreto 1-85 (y sus reformas)</b>	Asamblea Nacional Constituyente	14.01.86	Libro Dos, títulos Uno y Dos, capítulos del uno al ocho, artículos del 16 al 96

Fuente: elaboración del DISOP/ASIES    \* Gobiernos de facto

Trece años después, a fines de marzo de 1983, mediante el Decreto Ley 32-83 se emitió la Ley de Organizaciones Políticas. Finalmente, en diciembre de 1985, la Asamblea Nacional Constituyente promulgó el Decreto 1-85, que contiene la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Esta es la que mayor vigencia ha tenido, aunque a lo largo de estos 22 años ha sido objeto de varias reformas.

La LEPP de 1986 ya no estableció un número fijo de afiliados, sino que lo relacionó con el número de habitantes. De esa cuenta, inicialmente se estableció que para existir y funcionar legalmente un partido debería contar

con el mínimo de un afiliado por cada dos mil habitantes registrados en el último censo oficial de la República. Se estableció además que por lo menos la mitad de los mismos deberán saber leer y escribir. Entre 1986 y 2003 la cantidad resultante de esa relación varió de alrededor de 3,000 a 5,500 afiliados.<sup>7</sup>

La reforma a la LEPP de 2004 (Decreto 10-04) introdujo una variante respecto a esta relación, estableciendo que el número de afiliados debe ser equivalente al 0.3% del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral utilizado en las últimas elecciones generales. Según ha trascendido, entre las reformas a la LEPP en proceso de definición se está considerando elevar la indicada clave al 0.4%. De acuerdo a los ciudadanos empadronados en 2003, el número mínimo de afiliados a los partidos políticos entre 2004 y 2007 ascendió a 15,220. Según el padrón de 2007, en el período 2008-2011 el número de afiliados por partido deberá incrementarse a 17,970 como mínimo.

*Recuadro 2*

**RECOMENDACIONES A LOS PARTIDOS POLÍTICOS  
EN MATERIA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL\***

**1) DE LOS PROCEDIMIENTOS INSTITUCIONALES DE DIÁLOGO**

Para cimentar la modernización del régimen de partidos políticos, tales organizaciones deben crear procedimientos institucionales permanentes de debate entre sus mismos afiliados, con el objeto de recuperar la preponderancia que tales organizaciones deben tener dentro de un Estado Democrático y afianzar la legitimidad de quienes sean electos a los cargos de elección popular. Asimismo deberán contar con una mayor apertura a las distintas corrientes de opinión, atendiendo a sus propios postulados ideológicos. Además es conveniente que los partidos políticos cumplan plenamente su papel dentro de la sociedad, por lo que deben conseguir su

<sup>7</sup> En el período indicado se aplicaron los datos de la población registrada por los censos de 1981, 1994 y 2002.

perfeccionamiento, de allí que se recomienda diseñar talleres o mecanismos de diálogo entre todos los polos o sectores que se hayan formado internamente.

## **2) DE LAS CAMPAÑAS PERMANENTES DE AFILIACIÓN**

Uno de los pilares fundamentales de la democracia es la participación ciudadana en la toma de decisiones del Estado y en la conformación de sus cuerpos rectores, situación que obliga a los partidos políticos a desarrollar campañas permanentes de afiliación, con el objeto de obtener una mayor y mejor identificación ciudadana hacia los problemas comunes y la actividad política.

(..)

## **5) DE LA CAPACITACIÓN DE AFILIADOS**

Es conveniente que los partidos políticos diseñen estrategias de formación de sus afiliados, con el objeto de cimentar la participación dentro de la misma organización y fuera de ella.

## **6) DE LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER**

Es fundamental para el desarrollo democrático la participación cívica de la mujer y que los partidos políticos apoyen programáticamente la igualdad de género en cuanto a su participación política.

## **7) DEL RECONOCIMIENTO DE UN ESTADO MULTIÉTNICO, PLURICULTURAL Y MULTILINGÜE**

El reconocimiento que Guatemala es un estado multiétnico, pluricultural y multilingüe exige nuevas políticas de incentivo a la participación de los distintos grupos étnicos y culturas que conforma la población guatemalteca. Asimismo es obligado que las lenguas propias deban ser, en las respectivas comunidades, los medios mediante los cuales se comunique el mensaje institucional a dichos centros de la población. Deberá, también fortalecerse la participación de mayas, garífunas y xincas en las postulaciones a cuerpos rectores de cada organización política, así como en las candidaturas a puestos de elección popular.

\* Extractos de la sección final "Consideraciones y recomendaciones" del Informe "Guatemala, paz y democracia" de la Comisión de Reforma Electoral, junio de 1998. El título del recuadro es del DISOP

### **3.2. Organización territorial**

Como ya se indicó, hasta 1982 no se exigió que los partidos contasen con una organización territorial mínima para ser reconocidos como tales. En 1946 se mencionaba en términos por demás generales la sede central de la organización y las filiales. La única precisión que se establecía era que los partidos tenían la obligación de reorganizarse cada dos años para los efectos de constatar el número de sus afiliados. Esta disposición se mantuvo en 1956 en términos similares. En la ley de 1965 se estableció que las nóminas de afiliados, que se presentaban mediante actas notariales, eran sometidas a depuración por parte del Registro Electoral, y publicadas cada 4 años en el Diario Oficial.

No fue sino hasta 1983 que por primera vez se requirió, como condición para existir y funcionar legalmente, que los partidos tuviesen organización como mínimo en cincuenta municipios y en por lo menos 12 departamentos de la República. Esto significaba que a nivel municipal el partido debía contar con más de 15 afiliados alfabetos, que se hubiese electo en Asamblea Municipal al Comité Ejecutivo Municipal y que todos sus integrantes estuviesen en posesión de sus cargos. A nivel departamental implicaba que el partido contase con organización en más de tres municipios, que se hubiese electo en Asamblea Departamental al Comité Ejecutivo Departamental y que todos sus integrantes estuviesen en posesión de sus cargos. Igualmente se requería que los integrantes del Comité Ejecutivo Nacional hubiesen sido electos en Asamblea Nacional y que estuviesen en posesión de sus cargos.

La anterior regulación fue recogida sin variaciones por la LEPP de 1985 (con la excepción de la exigencia de que todos fuesen alfabetas, que se eliminó). No fue sino hasta la reforma de 2004 que se introdujeron dos modificaciones: el número mínimo de afiliados a nivel municipal se elevó a 40 y se precisó que el número de organizaciones municipales partidarias a nivel departamental es de 4 como mínimo (anteriormente se decía que debían ser más de 3). En el ínterin, la Comisión de Reforma Electoral (CRE) propuso en esta materia algunas reformas que valdría la pena recuperar.

**CUADRO 2**  
**GUATEMALA: Regulación legal de la afiliación y  
organización territorial de los partidos políticos,  
período 1946-2008**

	LE 1946	LE 1956	LEPP 1965	LOP 1983	LEPP 1985	2004-06
Afiliados a nivel municipal	3,000	5,000	50,000	4,000	3,000-5,500	15,220
Organización a nivel departamental	-	-	-	15	40	
Organización a nivel nacional	-	-	-	4 municipios (60 afiliados)	4 municipios (160 afiliados)	
				50 municipios (750 afiliados) 12 departamentos	50 municipios (2,000 afiliados) 12 departamentos	

Fuente: elaboración del DISOP/ASIES

### 3.3. Democracia interna

En cuanto a la cuestión de la democracia interna, las tres leyes vigentes en el período 1946-1982 no se refieren al tema. A lo más que llegaron fue a establecer que en los estatutos partidarios debería precisarse la forma de elección interna para designar candidatos que el partido sostenga en las elecciones, así como la forma de elegir a los miembros o autoridades de las directivas y comités.

Es en la ley de 1983 que expresamente se afirmó, desde su primer artículo, relativo a los objetivos de la misma, que entre ellos regulaba la formación y el funcionamiento de las organizaciones políticas en general y normaba y promovía en éstas el ejercicio de la democracia interna. En este contexto, se regulaba la participación de las minorías representativas en la

conformación tanto del Comité Ejecutivo Nacional como de los comités ejecutivos departamentales. Para asegurar que esto ocurriera se separaba la elección del Secretario General, que se efectuaba por mayoría absoluta, de la del resto de integrantes del CEN, que eran electos mediante el sistema de representación proporcional de minorías.

La referida disposición, cuya aplicación real se desconoce, pues la Ley de Organizaciones Políticas estuvo vigente alrededor de 33 meses, fue revertida por la LEPP de fines de 1985, que entró en vigencia el 14 de enero. De acuerdo con lo establecido en el artículo 14 de ésta, la elección del Secretario General y demás miembros del CEN debía hacerse por planillas, por el sistema de mayoría absoluta. En caso de que ninguna planilla obtuviera tal mayoría, la elección se repetiría entre las dos que hubieren obtenido mayor número de votos.

Es con las reformas introducidas a la LEPP en el 2004, por medio del Decreto 10-04, que se retoma aquella idea de la representación proporcional de minorías, aunque únicamente como una posibilidad. En efecto, si bien se mantiene el sistema de mayoría absoluta en lo relacionado con la elección de las planillas para integrar el CEN, se añade que cada partido podrá incluir en sus estatutos el sistema de representación proporcional de minorías, después de adjudicar los cargos de secretario general y adjuntos a la planilla ganadora.

En lo que respecta a otras manifestaciones de democracia interna a las que oportunamente se ha hecho referencia, cabe indicar que la ley vigente no contempla nada relacionado con la inclusión y representación de sectores (como mujeres, jóvenes e indígenas, entre otros), ni con la generación de un clima de democracia interna que contribuya a fortalecer el sentido de identidad y unidad partidarias, esencial para el éxito de una organización.

A lo más que se llega es a afirmar, como una de las obligaciones de los partidos, que deben “propiciar la participación de los distintos sectores ciudadanos del país en la política nacional. Para ello, ... podrán impulsar

**la participación femenina y demás sectores en sus listados de candidatos a cargos de elección popular.”** (LEPP, Art. 22, inc. e). (El subrayado es del DISOP). Sin embargo, esta posibilidad de inclusión de representantes de diversos sectores es hacia fuera, pues no se establece para la conformación de los diversos órganos internos de dirección de los partidos. Obviamente, la ley es una plataforma básica, por lo que los partidos, en sus estatutos, pueden desarrollar esta posibilidad, como de hecho algunos lo han incorporado a su cuerpo normativo interno.

#### **4. El desarrollo institucional en los estatutos de las organizaciones políticas**

¿Cuál es la consideración que los 7 partidos contemplados en este estudio dan a los temas de la fortaleza organizativa y democracia interna, particularmente en lo que respecta a los derechos y obligaciones de los afiliados, a la importancia atribuida a la organización territorial de base, y a los criterios y principios de aplicación de la democracia interna? ¿Cuál es la importancia que se le asigna a los temas de la identidad/unidad partidaria, la formación política, y la recaudación interna de recursos para el funcionamiento de los partidos? Para responder a estas interrogantes se efectuó una revisión de los estatutos de los referidos partidos; como resultado de la misma se produjo el cuadro comparado que más adelante se presenta.

En términos generales, todos los partidos comprendidos contemplan los derechos y obligaciones típicos de los miembros de una organización. Sin embargo, algunos presentan ciertas novedades, como el Patriota, que considera que es derecho de sus miembros recibir capacitación política e ideológica (de parte de su partido), al mismo tiempo que es su obligación elevar constantemente su preparación ideológica y política. En parecidos términos se expresan otros dos partidos. En su declaración de principios el Unionista establece que tanto como institución y como afiliados al mismo se obligan a fomentar la educación y formación cívica democrática de sus miembros. Es derecho de los afiliados, se afirma en los estatutos de la URNG, participar en programas de capacitación y formación políticas.

En lo que respecta al espacio de participación y representación por excelencia de los afiliados –las asambleas y comités municipales–, todos reiteran lo ya previsto en la ley. Sin embargo, como se analiza más adelante, se trata de realidades aparentes, pues no solo las asambleas municipales se realizan solo una vez al año, cuando se las convoca, sino que en la práctica casi todos los comités ejecutivos municipales no funcionan como tales, exceptuándose el caso de algunos pocos partidos.

Solo dos partidos –Patriota y VIVA– contemplan en sus estatutos la organización de comités de base, unidades territoriales de participación más pequeñas que los comités municipales. Estas organizaciones de base se relacionan en alguna medida con la propuesta de “filiales” adicionales que en su oportunidad hizo la CRE, cuando en un municipio el partido tuviese más de mil afiliados. En el ideal de un partido que se realiza a través de la participación activa de sus afiliados en una organización de base, el ámbito por excelencia para hacer valer los derechos y obligaciones de la membresía partidaria, estos comités serían el vehículo apropiado para tales efectos.

En cuanto al tema de la democracia interna, tres partidos –Patriota, Unionista y URNG– lo desarrollan explícitamente. Aparte de contemplarlo en su declaración de principios, el primero afirma que su estructura, organización y funcionamiento se guiarán por los principios de la democracia interna. Al respecto, es el único partido que expresamente contempla que la integración del Comité Ejecutivo Nacional se hará mediante el método de representación proporcional de minorías, a pesar que la planilla que haya logrado los cargos de secretarios general y adjunto disponga de la mayoría absoluta. Aparte de contemplar también el tema en su declaración de principios, el Unionista, al igual que VIVA, prevé estatutariamente la posibilidad de realizar elecciones directas, con convocatoria de todos los afiliados, para la elección del Comité Ejecutivo Nacional, otros órganos partidarios y de cargos de elección popular. La democracia interna es un método para fomentar el aporte, participación, promoción, renovación y responsabilidad de todos los integrantes de la organización en la toma de decisiones, afirma la URNG.

En cuanto al reconocimiento y otorgamiento de espacios para la participación y representación de mujeres, jóvenes e indígenas, 4 partidos contemplan el funcionamiento de una organización específica de jóvenes y mujeres (Patriota), la existencia de secretarías nacionales obligatorias de la Mujer y la Juventud (FRG), que el CEN designará, entre otras las secretarías nacionales de la Juventud, la Mujer, Indígena y del Adulto Mayor (Unionista) y también VIVA. Por su parte, la URNG se compromete, en su declaración de principios, a aplicar y reflejar en su dinámica interna la realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe de Guatemala. Adicionalmente, la Asamblea Nacional elige, entre los miembros del CEN, las secretarías de asuntos indígenas, de asuntos de la mujer y de asuntos juveniles.

En lo que respecta al financiamiento interno a través de la recaudación de cuotas de los afiliados, cinco partidos establecen que las mismas son voluntarias. Solo el Unionista y VIVA estipulan que los afiliados están obligados a pagar una cuota mensual, de monto voluntario, y las extraordinarias que para situaciones especiales fije el CEN. En lo que respecta a los afiliados que desempeñan cargos de elección popular o son funcionarios públicos, todos los partidos establecen que están obligados a cotizar una cuota al partido, aunque cada uno establece diversos procedimientos y porcentajes de pago. En la medida que estas disposiciones se apliquen en la realidad, los partidos que cuentan con cierto número de diputados y alcaldes, así como con funcionarios legislativos, municipales y otros, pueden disponer de un ingreso mensual para el funcionamiento de sus sedes nacional y departamentales.

En el contexto de esto último, la GANA estipula que el CEN partidario tiene la obligación de descentralizar los fondos públicos que perciba, trasladándolos a los comités ejecutivos departamentales y municipales en el porcentaje que dicho comité acuerde. Adicionalmente establece, lo que eventualmente podría generar una dificultad de manejo, que las asignaciones que el partido obtenga de la deuda pública se destinarán preferentemente a la organización, formación y capacitación de la base partidaria. El Unionista, que contempla una disposición similar, también prevé que para optar a cualquier cargo en los órganos del partido o ser

candidato a cargos de elección popular, los afiliados deberán estar al día en sus contribuciones partidarias. El único que contempla una distribución piramidal de lo recaudado a nivel de las filiales es el FRG (60% para los gastos del CEM, 20 % para el CED y 20% para el CEN).

Llama la atención la similitud de disposiciones y consideraciones sobre los mismos temas que se constatan en los estatutos partidarios. Esto indicaría que existe una especie de patrón o “machote” común para la elaboración de tales instrumentos jurídicos, lo que se considera que limita la originalidad de cada organización a la hora de plasmar en normas estatutarias su identidad, razón de ser y naturaleza específicas.

#### CUADRO 3

#### **GUATEMALA: Representación de los sectores de mujeres, jóvenes e indígenas en los partidos considerados en este documento, al 31.10.08**

PARTIDO	SECRETARIAS, MOVIMIENTOS, CONSEJOS, COORDINADORAS
UNE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinadora Nacional de la Mujeres</li> <li>• Consejo Nacional de la Juventud</li> </ul>
PP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de la Mujer: Lorena Flores</li> <li>• Secretaría de la Juventud: Arkel Benítez</li> </ul>
GAN	No cuenta con instancias específicas para atender demandas de sectores
FRG	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de la Mujer: Zury Mayté Ríos Sosa</li> <li>• Secretaría de Asuntos Indígenas: Aura Marina Otzoy Colaj</li> <li>• Secretaría de la Juventud: Guillermo Estuardo Sosa Rodríguez</li> </ul>
PU	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de la Mujer: Patricia de Camposeco-</li> <li>Coordinadora de Asuntos Indígenas: Vicente Tunay</li> <li>• Movimiento de la Juventud Unionista: Daniel Ponce</li> </ul>
URNG	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Juventud de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca:</li> <li>• Secretaría de la Mujer:</li> <li>• Secretaría Pueblos Indígenas:</li> </ul> <p>Están pendiente de designarse, después de la Asamblea Nacional efectuada el 19 de octubre de 2008, los responsables de estas secretarías y movimiento</p>
VIVA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de la Mujer: Glenda Amarilis Morales Juárez-</li> <li>Secretaría de la Juventud: Gerardo Arturo López Bhor</li> </ul>

Fuente: elaboración del DISOP/ASIES con información recabada telefónicamente en los partidos indicados

**CUADRO 4**  
**GUATEMALA: Desarrollo institucional partidario en los estatutos de 7 organizaciones políticas**

Fortaleza organizativa	Democracia interna	Identidad y unidad partidarias	Formación y financiamiento interno
UNE	<p>Son obligaciones de los afiliados a la UNE: Respetar, hacer que se respeten y cumplir con la Constitución de la República, leyes ordinarias, estatutos, principios y postulados del partido; participar en las actividades del partido, convocadas por los órganos competentes del mismo, tendentes a lograr la consecución de sus fines; cumplir</p> <p>Derechos de los afiliados; Asistir con voto y a las sesiones del órgano partidario al que pertenezcan; ser informados de las decisiones, acuerdos y resoluciones del partido; elegir y ser electo en las asambleas respectivas, a cualquier cargo de los órganos permanentes del partido; optar a candidaturas de cargos de elección popular de acuerdo con la ley; tener acceso a cualquier documentación del partido; en los casos en que tenga que emitir su voto podrá abstenerse y/o razonarlo.</p>	<p>Las normas que regulan la disciplina del partido son las siguientes: la observancia, por parte de los afiliados, de la declaración de principios, los estatutos, reglamentos, acuerdos y resoluciones del partido, así como observar una conducta ética y consecuente con los objetivos, principios y postulados del mismo.</p> <p>El CEN fijará cuotas obligatorias para los afiliados que desempeñen cargos de elección popular o por nombramiento, y voluntarias para los demás afiliados.</p>	

Fortaleza organizativa	Democracia interna	Identidad y unidad partidarias	Formación y financiamiento interno
	<p>losjuramentos contenidos en el inciso c) numerales 3) y 4) del artículo 52 de la Ley de la materia, los principios y postulados del partido; someterse a los procedimientos disciplinarios establecidos en los estatutos y reglamentos que se emitan.</p>		<p>(Fines generales...) Afianzar la formación ideológica de sus afiliados...</p>
<p>PP</p> <p>Los comités de base son las unidades fundamentales de la organización</p>	<p>(Declaración de principios. El partido y sus afiliados...) Juran el respeto a toda expresión democrática y particularmente a las que se produzcan internamente para la integración</p>	<p>(Obligaciones de los miembros...) salvaguardar los principios ideológicos y la unidad del partido;</p>	

Fortaleza organizativa	Democracia interna Identidad y unidad partidarias	Formación y financiamiento interno
<p>partidaria. Son su expresión en la zona, barrio, colonia, aldeas y caseríos, supeditados directamente a las orientaciones del CEM de cada filial. La dinámica de su labor es permanente, de modo que todos los miembros del partido puedan participar y colaborar activamente.</p> <p>de sus órganos y la selección libre y democrática de sus candidatos a cargos de elección popular. La estructura, organización y funcionamiento del partido <u>se guiará por los principios de la democracia interna</u>. Derechos de los miembros: <u>Concurrir con voz y voto a la Asamblea Municipal</u> y en su caso, a las sesiones del órgano de dirección del que sean miembros; elegir y ser electos para los cargos de elección del partido; y ser postulado como candidato a cargos de elección popular; <u>participar en el órgano donde milité, en la discusión, elaboración y adopción de la línea política, orientaciones, acuerdos y resoluciones del partido; plantear en el órgano donde milité su opinión, puntos de vista, u observaciones respecto al funcionamiento del partido, en forma constructiva y ejerciendo la crítica y la autocritica</u>. A fin de asegurar que las minorías</p>	<p>mantener la disciplina partidaria; respetar y acatar las decisiones tomadas por los órganos superiores, una vez el proceso de discusión haya concluido.</p> <p>(Fines específicos...) Fomentar la educación cívica y política de sus miembros... (Derechos de los miembros...) Recibir capacitación política e ideológica. (Obligaciones de los miembros...) Elevar constantemente su preparación política e ideológica.</p> <p>Las finanzas del partido pueden proceder de cuotas ordinarias y extraordinarias de sus miembros, cuyo monto será voluntario. Los que ocupen cargos de</p>	

Fortaleza organizativa	Democracia interna	Identidad y unidad partidarias	Formación y financiamiento interno
			<p>elección popular contribuirán con el 5% de su sueldo y los que ocupen cargos por nombramiento en el porcentaje que fije el CEN.</p>
<b>GANA</b> (Obligaciones de los afiliados...) Participar en las actividades del partido convocadas			<p>Las asignaciones que el partido obtenga de la deuda política se destinarán preferentemente a la organización.</p>

Fortaleza organizativa	Democracia interna Identidad y unidad partidarias Formación y financiamiento interno
<p>por sus órganos competentes, tendientes a lograr la consecución de sus fines; someterse a los procedimientos disciplinarios establecidos en los estatutos y reglamentos que se emitan.<u>La Asamblea Municipal se integra por todos los afiliados que consten en las hojas de afiliación depuradas por el Registro de</u></p> <p>y democrática de sus candidatos a cargos de elección popular. Derechos de los afiliados al partido: asistir con voz y voto a las sesiones del órgano partidario al que pertenezcan; ser informados de las decisiones, acuerdos y resoluciones del partido; elegir y ser electos en las asambleas respectivas, a cualquier cargo de los órganos permanentes del partido; optar a candidaturas de elección popular de acuerdo con la ley; tener acceso a cualquier documento del partido; gozar del derecho de defensa en los juicios disciplinarios, y participar en todas aquellas actividades que se deriven de su condición <u>de afiliado</u>, tales como hacer propaganda y las que contribuyan a la realización de los fines del partido.</p> <p>los estatutos, reglamentos, acuerdos y resoluciones del Partido, así como de observar una conducta ética y consecuente con los objetivos, principios y postulados del mismo. No se impondrá ni se ejecutará sanción alguna a los miembros del partido que violen la ley, los estatutos y las resoluciones de sus órganos partidarios, sin audiencia previa y en virtud de procedimiento que asegure los derechos y garantías para su defensa.</p> <p>formación y capacitación de la base partidaria, según sus posibilidades y necesidades. El CEN fijará cuotas obligatorias para los afiliados que desempeñen cargos de elección popular o por nombramiento, y voluntarias para los demás afiliados.</p>	

Fortaleza organizativa	Democracia interna	Identidad y unidad partidarias	Formación y financiamiento interno
Ciudadanos, y sean vecinos del municipio respectivo. El CEN tiene la obligación de descentralizar los fondos públicos que perciba, trasladándolos a los CED y CEM en el porcentaje que dicho comité acuerde.			Los afiliados que ocupen cargos de funcionarios públicos colaborarán aportando una cuota especial opcional de
FRG	(Obligaciones de los afiliados...) Desempeñar funciones y aceptar comisiones de trabajo inherentes a	(Derechos de los afiliados) Elegir en las asambleas correspondientes a los miembros que han de integrar los diferentes órganos del partido; ser electos para optar a toda clase de cargos en los diferentes órganos del partido; tener opción a ser postulados a	

Fortaleza organizativa	Democracia interna y unidad partidarias	Formación y financiamiento interno
<p>la actividad del partido, para las cuales haya sido designado o nombrado; asistir, previa convocatoria, a las sesiones y juntas de los diferentes órganos del partido y participar en las mismas. La Asamblea Municipal se integra por todos los afiliados que consten en las hojas de afiliación depuradas por el Registro de Ciudadanos y sean</p> <p>cargos de elección popular y formar parte de las comisiones que se integren por los diferentes órganos para el cumplimiento de fines específicos; ser informados por medios apropiados acerca del desenvolvimiento del partido. <u>Se reconocen como secretarías nacionales obligadas (entre otras) a la Secretaría de la Mujer y la Secretaría de la Juventud.</u></p>	<p>sus salario, la cual no podrá ser menor del 10% de la totalidad del sueldo del cargo, cuota que servirá para el sostenimiento del partido y que será fijada de común acuerdo entre el obligado y el CEN. Las recaudaciones efectuadas encada filial se distribuirán así: a) 60% para los gastos del municipio, b) 20% para los del departamento, c) 20% para los nacionales.</p>	

Fortaleza organizativa	Democracia interna	Identidad y unidad partidarias	Formación y financiamiento interno
<p><u>vecinos del municipio respectivo.</u> Debe reunirse obligatoriamente cada año y facultativamente cuando sea convocada de conformidad con la ley y estatutos del partido.</p>			(Declaración de principios. El partido como institución y todo afiliado al mismo se obliga a...)Respetar y promover la democracia en todas sus expresiones, y en particular la democracia interna del partido, sobre todo en lo que se refiere a la integración de sus órganos y la selección de los candidatos a
<p><b>PU</b></p> <p>(Postulados políticos...) - Construir el Partido Unionista como un espacio de convergencia plural, en donde</p>		<p>Se entiende por disciplina partidaria la observación consciente, por parte de los afiliados, de la declaración de principios, los estatutos,</p>	(Declaración de principios. El partido como institución y todo afiliado al mismo se obliga a...)Fomentar la educación y formación

Fortaleza organizativa	Democracia interna	Identidad y unidad partidarias	Formación y financiamiento interno
<p>estén debidamente representados los diferentes puntos de vista e intereses de los distintos sectores y pueblos de nuestro país, donde se construya la unidad en la diversidad por medio de la democracia interna, y donde se fomenta sin cesar la unión entre los guatemaltecos y con los centroamericanos.</p>	<p>cargos de elección popular. Derechos de los afiliados; elegir y ser electos en las asambleas respectivas, a cualquier cargo de los órganos permanentes del partido; ser candidato postulado por el partido a cargos de elección popular; que se les acrecicie como afiliados del partido, por medio de la credencial respectiva; ser informados sobre las actividades del partido. Para la elección del CEN y otros órganos nacionales, así como para la elección y proclamación a argos de elección popular, la AN podrá acordar que las mismas se efectúen mediante elecciones directas con convocatoria de todos los afiliados. El CEN designará como mínimo (entre otras) las secretarías nacionales de la Juventud, la Mujer, Indígena y del Adulto Mayor.</p>	<p>reglamentos, acuerdos y resoluciones del Partido, así como observar una conducta ética y consecuente con los intereses del partido. No se impondrá ni se ejecutará sanción alguna a los miembros del partido que violen la ley, los estatutos y las resoluciones de sus órganos partidarios, sin audiencia previa y en virtud de procedimiento que asegure los derechos y garantías para su defensa.</p>	<p>cívica democrática de los afiliados... (Obligaciones de los afiliados...) Para optar a cualquier cargo en los órganos del partido o ser candidato a cargos de elección popular, los afiliados deberán estar al día en sus contribuciones con el partido. Las asignaciones que el partido obtenga por la deuda política se destinarán preferentemente a la organización, educación y formación de la base partidaria, según sus posibilidades y necesidades.</p>

Fortaleza organizativa	Democracia interna	Identidad y unidad partidarias	Formación y financiamiento interno
			<p>Entre las obligaciones de los afiliados están pagar una cuota mensual, que puede ser de monto voluntario o según ingreso; el CEN fijará cuotas específicas para los afiliados electos a cargos públicos y otras representaciones partidarias.</p>
URNG			<p>(Declaración de principios...) El partido asume y se compromete plenamente en su quehacer político, constitución y dinámica interna a aplicar y reflejar la realidad <u>multiétnica, pluricultural y multilingüe de Guatemala</u>. El partido concibe la democracia interna como un método para fomentar el aporte, participación, promoción,</p>

Fortaleza organizativa	Democracia interna y unidad partidarias	Formación y financiamiento interno
<p>fines, principios y postulados. La Asamblea Municipal se integra por todos los afiliados del partido que estén registrados como ciudadanos y sean vecinos del municipio respectivo.</p> <p>Obligaciones de los afiliados: Mantener una actitud seria y responsable sobre los asuntos internos del partido; ejercitar la crítica y la autocritica como forma de superación en el trabajo</p>	<p><u>renovación y responsabilidad de todos sus integrantes en la toma de decisiones.</u> Derechos de los afiliados: Participar en las asambleas partidarias que corresponda de conformidad con la ley; elegir y ser electo a cargos directivos del partido; participar en todas las actividades del partido que estatutariamente le correspondan; conocer los informes sobre las finanzas del partido; expresar libremente su pensamiento en los organismos internos que corresponda sobre cualquier asunto que estime política u orgánicamente útil y necesario para el partido, y fundamental y defender sus puntos de vista y opinión sobre la aplicación y desarrollo de la línea política de la URNG y las resoluciones y acuerdos de los organismos superiores;</p> <p>ejercer libremente la crítica en los organismos correspondientes, con espíritu</p>	<p>del partido, consensual o mayoritariamente, debe ser respetado pública e internamente por los afiliados; velar permanentemente por el fortalecimiento de la unidad ideológica, política y orgánica del partido, y luchar contra todo intento de formación de grupos o fracciones en su interior.</p>

Fortaleza organizativa	Democracia interna	Identidad y unidad partidarias	Formación y financiamiento interno
<p>partidario.La Asamblea Municipal se integra por todos los afiliados del partido que estén registrados como ciudadanos y sean vecinos del municipio.La AN elige, entre los miembros del CEN, los cargos de Secretaría de Asuntos relativos a los pueblos indígenas,</p>	<p>constructivo y partidario; discutir en los períodos y organismos fijados en los estatutos, la política seguida por el partido y sobre sus futuras determinaciones, hasta que haya una resolución que ponga término al debate. Debe procurarse que la participación política activa de los pueblos maya, xinca y garífuna se vaya reflejando gradualmente en la integración y composición de los órganos del partido a nivel nacional, departamental y municipal, así como en la designación de candidatos a cargos de elección popular.</p>	<p>Secretaría de asuntos de la mujer y Secretaría de cultura, deporte, recreación y asuntos juveniles.</p>	

Fortaleza organizativa	Democracia interna	Identidad y unidad partidarias	Formación y financiamiento interno
VIVA	<p>Los comités de base constituyen un organo fundamental de trabajo partidario y podrán ser territoriales o por actividad de sus miembros; se crearán por cada zona, colonia, aldea, caserío o ámbito territorial semejante, de tal manera que todo el municipio se encuentre dividido territorialmente con la mayor exactitud, de acuerdo con la resolución respectiva del CEM.</p>	<p>(Obligaciones de los afiliados...) Respetar toda expresión democrática, particularmente, las que se produzcan internamente para la integración de los órganos y la selección libre y democrática de los candidatos a cargos de elección popular de conformidad con la ley y los presentes estatutos. Se contemplan los cargos específicos de Secretaría de la Mujer y Secretario de la Juventud.</p>	<p>Someterse a los procedimientos disciplinarios establecidos en los estatutos y los reglamentos que se emitan.</p> <p>Todo miembro del partido está obligado a pagar: a) Una cuota mensual de monto voluntario. b) Las extraordinarias para situaciones especiales serán fijadas por el CEN. El CEN fijará cuotas específicas para los afiliados que resulten electos a cargos de elección popular o que desempeñen por nombramiento cargos en la administración pública</p>

## 5. Estado del desarrollo institucional partidario

### 5.1. Naturaleza y carácter del afiliado

Ni la legislación de partidos políticos ni los estatutos analizados distinguen entre afiliado y militante o activista, como sí ocurre en la realidad. Por consiguiente, para efectos prácticos, en la medida que la LEPP hace girar en torno al “afiliado” todo lo relativo a la existencia, funcionamiento y vigencia de la organización territorial, así como al carácter de los delegados a las asambleas departamentales y nacionales, se considera que la misma no los considera únicamente como miembros formales sino que como miembros activos (“activistas”) y determinantes de la vida y existencia de la organización.<sup>8</sup>

La afiliación es el resultado de una acción en dos direcciones. Por un lado está el ciudadano que libre, voluntaria y conscientemente decide afiliarse a una organización política por identificarse con los principios, valores y proyecto político de la misma. Se sujeta al procedimiento de afiliación que establecen los estatutos de la organización a la que se incorpora, y asume las responsabilidades que tal incorporación implica, como fidelidad, servicio y disciplina.

Por el otro está el partido, que acepta al afiliado, le emite la respectiva constancia que lo acredita como tal, y se compromete, o debería hacerlo, a incorporarlo activamente en todo lo que atañe a la organización. Esto implica en particular el compromiso de formarlo y capacitarlo dentro de

---

<sup>8</sup> Los delegados a la Asamblea Nacional “deberán ser **afiliados...**” (LEPP, Art. 25). La Asamblea Municipal “se integra por todos los **afiliados** del partido que consten en las hojas de afiliación depuradas por el Registro de Ciudadanos y sean vecinos del municipio respectivo” (LEPP, Art. 46). Las resoluciones de las asambleas municipales “se tomarán por mayoría absoluta de los **afiliados**” participantes. (LEPP, Art. 48, inciso d). Para que exista organización partidaria a nivel municipal se requiere que el partido cuente “como mínimo con cuarenta **afiliados** vecinos de ese municipio”(LEPP, Art. 49, inc. a) Los subrayados son del DISOP.

la ideología, proyecto político y política partidaria, pues solo de esta manera el afiliado puede convertirse en un activista al servicio de la expansión de la organización.

### 5.2. Democracia interna

Como ya se expresó, cuando se habla de democracia interna se hace referencia tanto a las prácticas en materia de toma de decisiones – participativas, incluyentes, amplias, lo que significa reconocimiento y aceptación de las diversas tendencias o corrientes existentes en el seno de un partido-, como a la promoción de la participación activa y permanente de mujeres, jóvenes e indígenas, entre otros sectores, en la vida partidaria. En particular, la democracia interna también implica la posibilidad y garantía de participación, en igualdad de condiciones, de corrientes o tendencias y sectores en la conformación de los órganos ejecutivos, deliberativos y consultivos, a todo nivel, de los partidos políticos.

En lo que respecta a tales prácticas, el análisis de los estatutos de los partidos considerados en esta oportunidad confirmó lo que ya había constatado un estudio sobre los partidos del área (Achard y González, 2004, p. 17), que “en general, los estatutos partidarios prestan mucha atención a la participación de las bases, pero las prácticas reales son más modestas.” La explicación que dirigentes de diversos partidos dan es que la organización y funcionamiento de los partidos, desde el nivel municipal hasta el nacional, requiere contar con recursos financieros, de los que solo se dispone en períodos electorales.

En la práctica, la toma de decisiones, ya sea cotidianas o trascendentales, queda en manos de las cúpulas partidarias, nacionales y departamentales. En estas circunstancias, la democracia interna es una ilusión. Esto es notorio en el caso de elección de autoridades (Achard y González, 2004, p...) pues “la elección (de autoridades) está directamente influenciada por la dirigencia nacional, que propone los nombres de los que competirán”.

### **5.3. Falta de renovación de liderazgos**

La realidad interna de una organización que efectivamente carece, en los diversos niveles de su organización territorial, de una dinámica permanente de participación, deliberación y proposición, y por consiguiente de un proceso de formación y ascenso de liderazgos, provoca que los existentes se anquilen y perpetúen en sus cargos, por falta de procesos naturales de renovación de liderazgos. Eso explicaría, en parte, que a la hora de tener que proponer candidatos a cargos de elección popular haya que buscarlos afuera de los partidos, aunque a la larga esto genere diversos problemas.

### **5.4. Problemática del financiamiento interno**

En general, los partidos no cuentan con procedimientos efectivos de recaudación de cuotas de afiliación entre sus adherentes. Las excepciones constatadas son las que se practican en el FRG, el PU y ahora en el VIVA. Por supuesto, se conoce que los partidos que cuentan con representantes en el Congreso y en los gobiernos municipales, así como con funcionarios de diverso nivel en el Ejecutivo, el legislativo y las municipalidades, sí logran por esta vía recaudar cuotas para la organización. Por este medio también se obtienen otros recursos para los partidos, tales como locales, medios de transportes, servicios telefónicos y personal de apoyo, entre otros.

Esta práctica se dificulta cuando el funcionario electo –diputado, alcalde o integrante de un concejo municipal– no es afiliado del partido, y más bien considera que fue gracias a su liderazgo y esfuerzo, pero particularmente a sus aportaciones financieras, que conquistó la posición que ejerce, por lo que no reconoce ningún compromiso con la organización que lo postuló.

Éste es uno de los muchos aspectos negativos de tal práctica, que a la larga no deja dividendos políticos ni económicos a la organización, que en todo caso sí corre con el descrédito que genere una eventual gestión o desempeño anómalo del representante o funcionario por ella postulado.

## **6. Consideraciones finales**

### **6.1. En cuanto al ejercicio de sus derechos por parte de los afiliados a partidos políticos**

- 1) La condición de afiliado a un partido político implica la posibilidad de ejercer efectivamente derechos y responsabilidades en el seno de la organización de la que se es miembro. Dado que de conformidad con la legislación político partidaria vigente, que no prevé la realización de elecciones primarias,<sup>9</sup> esto solo puede suceder si a nivel municipal se realizan periódicamente asambleas locales y funciona un comité ejecutivo debidamente constituido, es evidente que la existencia de esta organización de base constituye una precondición para el ejercicio pleno de los derechos de los afiliados.

Solo de este modo el afiliado puede desarrollar de manera concreta su membresía, identificándose y comprometiéndose, por compartir sus principios y valores, con el proyecto político de la organización a la que libremente se ha adherido, el que se manifiesta en programas y propuestas que él comparte y hace suyas, en un entorno de democracia interna en el que no solo puede expresarse abiertamente en los debates políticos sino que además puede participar en la elección de autoridades partidarias, postulación de candidatos y optar a cargos de elección interna –y popular–, independientemente de su sexo, edad o etnia.

- 2) Por consiguiente, se considera que no tiene sentido, en términos de desarrollo organizacional, real y efectivo, que los partidos tengan afiliados debidamente inscritos, de conformidad con la ley, en municipios donde no exista organización municipal, o donde el período de vigencia de la misma se encuentre vencido.

---

<sup>9</sup> En las que los afiliados tendrían el derecho de participar, como precandidatos y electores, en la designación de los candidatos partidarios a cargos de elección popular y de dirección partidaria.

En consecuencia, sería conveniente que la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) garantice plenamente el respeto a la condición de afiliado, de manera que en los municipios donde exista el número mínimo de afiliados el partido tenga la obligación de realizar la asamblea municipal respectiva y se elija el correspondiente comité ejecutivo (CEM). De manera similar debe regularse que, cuando se venza el período de funcionamiento de un CEM se convoque en un tiempo prudencial a la realización de la Asamblea municipal y se proceda a la renovación del referido órgano ejecutivo, de manera que los afiliados de esa organización municipal no sean privados del ejercicio de sus derechos.

- 3) En cuanto al número efectivo de afiliados que un partido político debe tener para existir como tal, se constata una contradicción en la LEPP. En efecto, mientras que por un lado se afirma (inciso a del artículo 19) que para que tales organizaciones puedan funcionar legalmente deben contar como mínimo con un número global de afiliados—actualmente es el 0.3% del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral vigente en la última elección general—, por el otro se establece (artículo 49) que para que exista organización partidaria vigente a nivel nacional basta con que el partido esté organizado como mínimo en 50 municipios, en cada uno de los cuales debe tener un mínimo de 40 afiliados. De esa cuenta, para funcionar como organización política de conformidad con la ley, en la práctica un partido solo requiere tener un total de 2000 afiliados, y no el equivalente a aquel porcentaje (en el 2007 fueron 15,220 afiliados).

Por tanto, se considera superfluo que en las reformas que actualmente se está considerando introducir a la LEPP se proponga aumentar el número global mínimo de afiliados. Como la experiencia de la reforma de 2004 demostró, cumplir con ese requisito formal no es un problema para los partidos. Además, tal disposición no ha servido como “reductor” del número de partidos vigentes.

El desafío que realmente tienen los partidos, en términos de su efectivo desarrollo organizacional, no es el de aumentar el número de sus

afiliados sino el de abrir espacios y garantizar el funcionamiento de sus órganos departamentales y municipales. Solo de esta manera se garantizará el efectivo reconocimiento y expresión de los derechos de los miembros de la organización, quienes constituyen las células básicas de la misma.

## 6.2 En cuanto a la organización territorial partidaria

- 1) Se considera que la efectiva implantación de los partidos políticos a nivel nacional pasa por la mayor extensión territorial posible de su organización. Por consiguiente, se apoya y suscribe la propuesta que sostiene que se debe "fortalecer la presencia territorial de los partidos mediante el aumento del número mínimo de municipios en los cuales debe tener organización territorial legal. Al menos deben estar organizados en un tercio del total de municipios del país." (Núñez, Siete claves para el cambio, 2008, p. 40)

Es útil recordar que en la propuesta de la Comisión de Reforma Electoral (CRE) de 1998 ya se contemplaba que el número de municipios en los que un partido debería de estar presente como mínimo en un departamento fuese más de un tercio de los mismos. En lo que respecta al nivel nacional, se proponía que el partido contase con organización partidaria como mínimo en 100 municipios de la República.

- 2) En este contexto, se considera que si al momento de la convocatoria a elecciones generales un partido no cuenta con organización vigente en el mínimo de municipios a nivel departamental establecido por la ley, no debería estar habilitado para proponer candidatos a diputados en ese distrito, potestad atribuida actualmente a la asamblea nacional partidaria en el inciso h), artículo 26 de la LEPP.
- 3) Igualmente, si un partido no cuenta con organización municipal al momento de convocarse a elecciones municipales, tampoco debería tener la potestad de proponer candidatos a la respectiva corporación

municipal, facultad actualmente atribuida al comité ejecutivo nacional partidario en el inciso d), artículo 29 de la LEPP.

Aunque se ha expresado que eventualmente esto podría afectar la competencia electoral, pues podría ocurrir que en algún municipio o distrito departamental no se presentasen candidatos a los respectivos cargos de elección popular, se considera que esta propuesta constituye una forma efectiva de incentivar a los partidos a efectuar asambleas y organizar comités en el mayor número posible de municipios y departamentos.

- 4) Se considera conveniente, en la medida que existan las condiciones para ello, que se impulse la constitución de foros multipartidarios en todos los departamentos del país, como el que ya existe en Alta Verapaz y el que se está constituyendo en Chimaltenango. De esta manera se fomentaría tanto una competencia como una cooperación interpartidaria, favoreciendo el empoderamiento de los afiliados y bases partidarias mediante la apertura de mayores espacios para la democracia interna y el fortalecimiento organizativo partidario.
- 5) Se considera que un factor fundamental para que la organización de base pueda funcionar es que se haga efectiva la obligación prevista en el tercer párrafo del artículo 21 de la LEPP, en cuanto a que los comités ejecutivos nacionales deben descentralizar los fondos públicos que reciban, trasladando a los comités departamentales y municipales un porcentaje previamente establecido.

Ni el reglamento de la LEPP ni el relativo al control y fiscalización del financiamiento público y privado por parte del TSE establece disposiciones específicas al respecto. Se desconoce si a la fecha algún partido ha adoptado un reglamento ad hoc para aplicar esta disposición.

En consultas efectuadas con integrantes de los foros partidarios de Alta Verapaz y Chimaltenango la mayoría de ellos desconocía la

existencia de esta disposición. También ignoraban si su partido ya había recibido la primera cuota del financiamiento público correspondiente al período 2008-2011. Solo en un caso se comentó que la organización partidaria nacional había recibido tal contribución y que estaba por fijar el porcentaje que distribuiría entre sus organizaciones territoriales.

- 6) En este contexto, se considera inconveniente que una de las reformas a la LEPP actualmente en estudio en el Congreso de la República contemple que las asambleas partidarias municipales y departamentales se realicen cada dos años, y no anualmente como está previsto actualmente.
- 7) Otra acción que debería contemplarse en este ámbito es una que ya había sido prevista por la CRE desde 1998. La misma se refiere a la posibilidad de contar con más de una filial a nivel municipal, o de comités de base como lo denominan algunos partidos en sus estatutos, cuando en un municipio haya más de cierto número de afiliados (mil se mencionan en la propuesta de art. 46 Bis de la CRE).

### **6.3. Respecto a la democracia interna**

- 1) En el contexto de lo anteriormente expuesto, se comprende que la cuestión de la democracia interna no suscita mayor interés en el seno de las cúpulas partidarias, ni sea recogida en las propuestas de reformas legales orientadas a mejorar la calidad de las organizaciones políticas. En efecto, si en la práctica los partidos no tienen una vida auténtica, un debate interno real, si no constituyen un espacio efectivo para el encuentro de sus miembros, en el cual los afiliados puedan expresar sus necesidades e intereses, y asumir colectivamente decisiones y posiciones, resulta superfluo hablar de democracia interna.

Ni la ley ni sus reglamentos norman lo relativo a los derechos y obligaciones de los afiliados, particularmente en lo relativo a la

participación en la toma de decisiones. Por su parte, la mayoría de estatutos partidarios ponen el énfasis en las obligaciones. Son muy pocos los que, como ya se indicó, resaltan lo relativo a los derechos de los afiliados.

En síntesis, la mayoría de partidos políticos existentes en el país carecen de un desarrollo institucional permanente. En lo que respecta a la consideración de sus afiliados como miembros activos, según cifras vigentes al 30 de junio de 2008 (que en los meses recientes pueden haber experimentado alzas o bajas), solo un partido de los considerados para este estudio tenía encuadrado al 88% de los mismos en asambleas y comités a nivel municipal. En el otro extremo está el caso de tres partidos, entre ellos el de gobierno, que no tienen encuadrados a sus afiliados en ninguna organización local legal, vigente o vencida, en un rango que va del 51 al 57%.

En lo que respecta a la organización territorial, ningún partido tiene presencia organizada en por lo menos el 50% de los 333 municipios del país. El que cuenta con más comités ejecutivos municipales (de los que el 16% están vencidos), solo cubre el 42% de los municipios, porcentaje que se reduce al 35% si se computan solo los comités ejecutivos municipales vigentes. En el otro extremo está un partido que por contar únicamente con 56 comités ejecutivos municipales solo cubría el 17% de los municipios del país. Se insiste en que estos datos pudieron haber cambiado en los últimos meses, como resultado de estrategias diversas de fortalecimiento organizativo.

Si a lo anterior se agrega la problemática de la carencia de recursos para cubrir actividades permanentes, que afecta a la mayoría de las organizaciones, se comprende que casi todos los partidos inviernen entre elección y elección, activándose solo en los años electorales.

**CUADRO 5**  
**GUATEMALA: Relación de afiliados de los partidos referidos en municipios con CEM inscritos y sin CEM, al 30.06.08**

PARTIDOS	AFILIADOS				
	En municipios con CEM inscritos*	%	En municipios sin CEM	%	Total de afiliados
1. URNG	16,562	88.31%	2,192	11.69%	18,754
2. GANA	18,862	77.74%	5,400	22.26%	24,262
3. FRG	29,726	72.73%	11,146	27.27%	40,872
4. PP	27,652	64.75%	15,052	35.25%	42,704
5. UNE	38,020	48.68%	40,089	51.32%	78,109
6. VIVA	7,384	45.49%	8,847	54.51%	16,231
7. PU	8,138	43.08%	10,751	56.92%	18,889

Fuente: Elaboración del DISOP/ASIES según información del Depto. de Organizaciones Políticas, TSE. \* Incluye CEM vigentes y vencidos

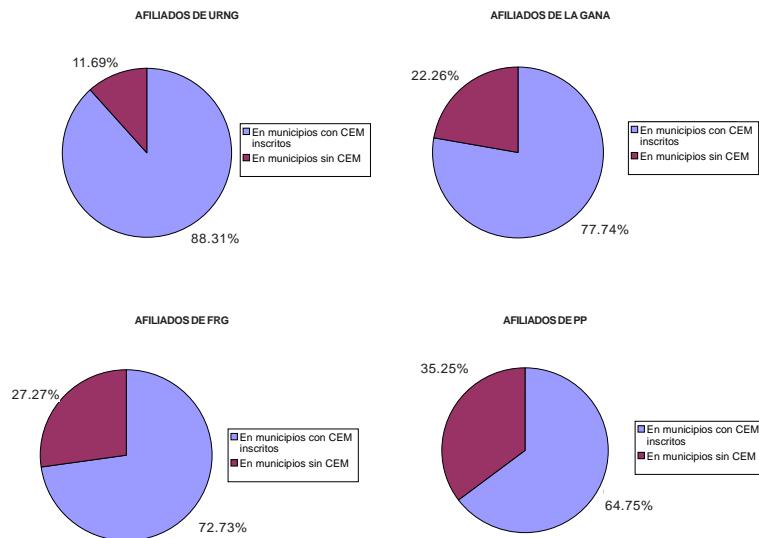
**CUADRO 6**  
**GUATEMALA: Organización municipal y departamental existente de los partidos referidos sobre 333 municipios y 22 departamentos del país (al 30.06.08)**

PARTIDOS	MUNICIPIOS CON MAS DE 40 AFILIADOS					DEPARTAMENTOS CON 4 ó MAS MUNICIPIOS CON MÁS DE 40 AFILIADOS				
	Total/ 333	CEM Vigen- tes	%	CEM Venci- dos	%	Total/ 22	CED Vigen- tes	%	CED Venci- dos	%
1. VIVA	56	56	100.00%	0	0.00%	12	12	100.00%	0	0.00%
2. GANA	140	117	83.57%	23	16.43%	21	16	76.19%	5	23.81%
3. UNE	98	81	82.65%	17	17.35%	16	12	75.00%	4	25.00%
4. PU	83	55	66.27%	28	33.73%	16	12	75.00%	4	25.00%
5. URNG	135	88	65.19%	47	34.81%	15	10	66.67%	5	33.33%
6. FRG	147	92	62.59%	55	37.41%	19	15	78.95%	4	21.05%
7. PP	127	76	59.84%	51	40.16%	17	13	76.47%	4	23.53%

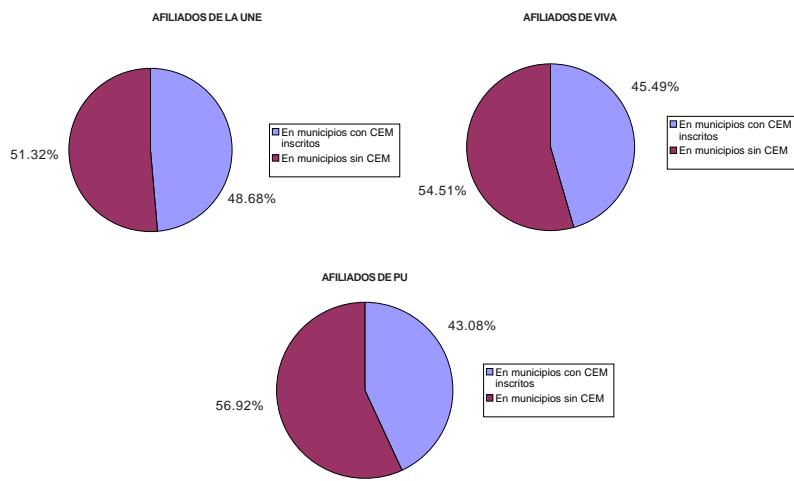
Fuente: Elaboración del DISOP/ASIES según información del Departamento de Organizaciones Políticas, TSE

CEM: Comité Ejecutivo Municipal; CED: Comité Ejecutivo Departamental

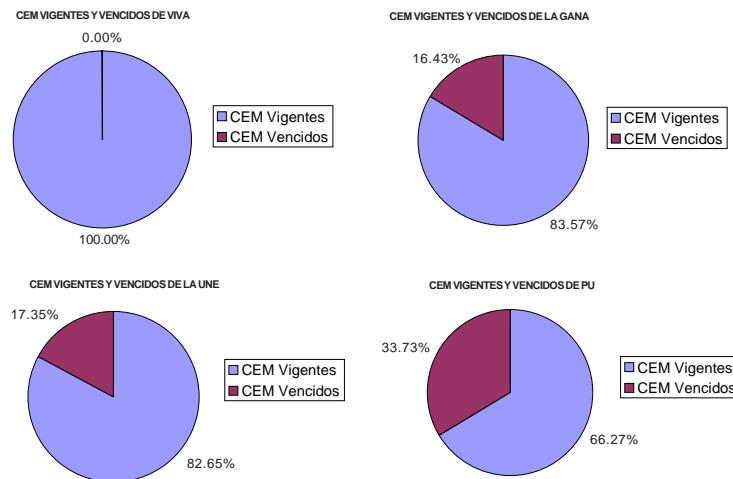
**GRÁFICA 1 (I)**  
**GUATEMALA: Relación de afiliados de los partidos referidos en municipios con CEM Inscritos y sin CEM, al 30.06.08**



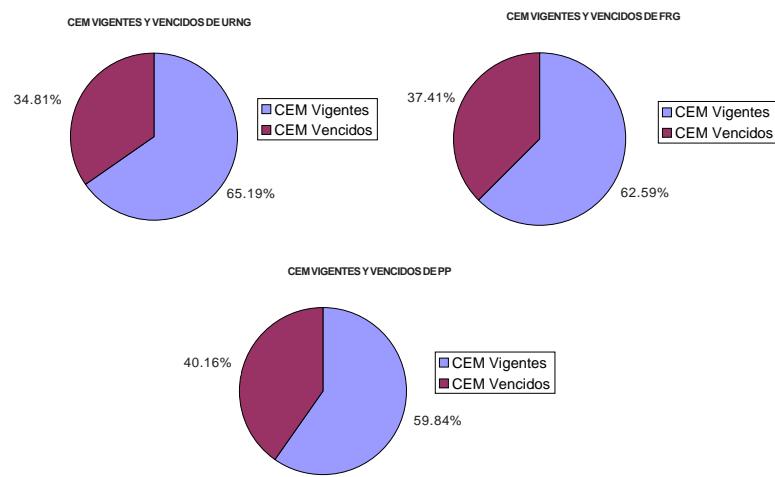
**GRÁFICA 1 (II)**  
**GUATEMALA: Relación de afiliados de los partidos referidos en municipios con CEM Inscritos y sin CEM, al 30.06.08**



**GRÁFICA 2 (I)**  
**GUATEMALA: Organización municipal y departamental existente de los partidos referidos sobre 333 municipios y 22 departamentos del país (al 30.06.08)**



**GRÁFICA 2 (II)**  
**GUATEMALA: Organización municipal y departamental existente de los partidos referidos sobre 333 municipios y 22 departamentos del país (al 30.06.08)**



***PARTE III***  
**LA VISIÓN DESDE LOS FOROS DEPARTAMENTALES DE  
PARTIDOS POLÍTICOS**  
**- Coloquio con dirigentes partidarios de  
Alta Verapaz y Chimaltenango -**

**Introducción**

Con el propósito de obtener insumos que contribuyan a comprender el estado del desarrollo institucional partidario en Guatemala, se aprovecharon las dos experiencias de coordinación a nivel departamental de partidos políticos para conversar con representantes y dirigentes partidarios de Chimaltenango y Alta Verapaz.

Dado que, en términos generales, la actividad partidaria en estos departamentos ha sido bastante dinámica, ello contribuyó a que los partidos allí presentes hayan elaborado, de cara a las elecciones generales de 2007, agendas departamentales compartidas (ADC), las que se presentaron públicamente a mediados de dicho año electoral. Más recientemente, el esfuerzo de trabajo compartido se materializó en Alta Verapaz con la constitución del Foro Departamental Permanente de Partidos Políticos. Un proceso similar se está impulsando en Chimaltenango, el que debería culminar durante el primer semestre del año 2009. Tanto las agendas compartidas como los foros partidarios departamentales son réplicas a nivel local de experiencias que a partir del 2002 se han impulsado a nivel nacional, siendo uno de sus propósitos el fortalecimiento de las instituciones partidarias a nivel departamental.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> A nivel nacional a fines del año 2002 se elaboró una Agenda Nacional Compartida (ANC); ese mismo año se instituyó el Foro Permanente de Partidos Políticos (FPPP) de Guatemala.

A pesar de diversos esfuerzos efectuados para impulsar el desarrollo de los partidos políticos en el referido nivel, las debilidades y retos que se confrontan son diversos, siendo en gran medida semejantes a lo que ocurre a nivel nacional. Dado que al abordar la problemática del desarrollo institucional de los partidos políticos se está haciendo referencia a un conjunto de procesos relacionados con el fortalecimiento organizativo, la democracia interna, la identidad y unidad partidaria, la formación política y el financiamiento de tales organizaciones, entre otros, los coloquios efectuados en Chimaltenango y Cobán giraron en torno a estas temáticas.

Entre otras debilidades identificadas por los líderes partidarios se entrelazan la falta de democracia interna, la debilidad en la formación ideológica y política de cuadros partidarios y afiliados; esto también dificulta una mayor identificación con el proyecto político, y en parte explica la facilidad con que se producen deserciones y traslados a otros partidos; la influencia de caudillos en las estructuras del partido; la debilidad financiera interna; todo lo cual dificulta el desarrollo institucional partidario.

Para una mejor comprensión de la problemática que se experimenta en cuanto al desarrollo institucional en los partidos políticos activos en los dos departamentos considerados, se han elaborado cuadros comparativos de lo contemplado en las respectivas agendas departamentales compartidas con los comentarios y reflexiones expresadas en los coloquios efectuados. Previamente, sin embargo, se ha considerado útil efectuar un breve balance de algunas debilidades identificadas en cada una de las áreas abordadas.

En términos generales, los representantes partidarios reiteraron que la mayoría de sus organizaciones concentran su actividad en los momentos electorales. Esta dinámica, argumentan, impide implementar procesos de fortalecimiento organizativo. Otra necesidad identificada por los dirigentes partidarios consultados es la de programas de formación político partidaria para las bases de la organización. Consideran que esto es necesario para fortalecer la adhesión y adscripción de los afiliados, que por ser débil, no contribuye al desarrollo de las organizaciones políticas.

La cuestión del financiamiento fue identificada por los representantes partidarios como un elemento clave que define y determina múltiples acciones organizativas y políticas en los partidos. Solo en pocos casos se mencionaron esfuerzos permanentes y consistentes de financiamiento, producto de procesos de recaudación interna entre afiliados y dirigentes que ocupan cargos públicos. Se indicó que la mayoría de diputados distritales, que en algunos casos son a la vez secretarios departamentales de sus partidos, cooperan al mantenimiento de la organización (por lo menos de la sede departamental). Por lo demás, se resaltó la dependencia del financiamiento privado. En este sentido se destacó la importancia de aumentar el financiamiento público a los partidos políticos, incluso aportes para la realización de asambleas departamentales y municipales, pues solo de esa manera se logrará mayor independencia y autonomía frente a intereses y agendas privadas.

Los representantes partidarios mencionan que los partidos políticos estructuran su organización municipal y departamental en función de determinadas estrategias y del financiamiento disponible, así como del control que tengan del poder en la institución. De igual manera indican que la organización partidaria se conforma a nivel municipal y departamental en estructuras legales y formales. Las primeras son aquellas donde el partido cuenta con Asamblea municipal o departamental, debidamente legalizada ante el Tribunal Supremo Electoral (TSE); las segundas son aquellas en las cuales el partido cuenta con organización, pero ésta no se encuentra registrada y legalizada en el TSE.

El proceso de legalización de las organizaciones de base depende de los recursos financieros con que cuente el partido para sostener sus actividades, entre las que destaca la realización de asambleas municipales o departamentales. Los dirigentes partidarios reconocen que no contar con organización legal en los municipios limita la posibilidad de fortalecer a sus partidos, pues los afiliados se ven impedidos de ejercer plenamente sus derechos. Por otro lado, argumentan que de esa manera resulta difícil contar con estructuras municipales que se constituyan en espacios de debate, discusión y propuesta de la problemática municipal.

Por consiguiente, muchos afiliados son estadísticas muertas, porque no militan, discuten, participan y/o influyen en las decisiones de la organización a nivel local. En este sentido, al igual que ocurre con otros requisitos legales exigidos en la LEPP, muchos partidos cumplen con tener un número de afiliados ligeramente superior al exigido por la ley. Para fortalecer las estructuras partidarias los dirigentes proponen implementar programas de formación e identidad política antes de establecer una estructura legal en el municipio y/o departamento.

En relación a la dinámica de las estructuras municipales, los dirigentes consultados indican que el poder de los caudillos sobre la estructura es determinante para su mantenimiento y funcionamiento, ya que los partidos giran en torno a ellos. Como se ha identificado en otros estudios, el comportamiento de los partidos políticos también se basa en mecanismos informales, en redes de alianzas que pueden ser de diversas características (familiar, económica, etc.), los cuales se han constituido en los principales factores de acumulación de poder político.<sup>11</sup>

En cuanto a la democracia interna, los dirigentes consultados consideran que es un tema pendiente de practicarse en las organizaciones políticas. Para exemplificar este señalamiento, argumentan que con frecuencia los secretarios departamentales y municipales son los que se postulan en los períodos electorales como candidatos a diputados y alcaldes, respectivamente. En relación a la conformación de estructuras y espacios sectoriales, tales como las secretarías municipales y departamentales de la juventud, mujer e indígenas, estos se conforman según los lineamientos expresos de la dirigencia nacional. No obstante, los partidos toman en consideración, al momento de expandirse territorialmente, las características étnicas y culturales de los departamentos del país (en el caso concreto de Alta Verapaz y Chimaltenango la mayoría de líderes partidarios domina el idioma local).

---

<sup>11</sup> Castillo, C., Donis, J. y Mack, L. F. 2006. p. 23.

En el último proceso electoral, según los representantes partidarios, aumentó la participación de mujeres e indígenas, sobre todo de mujeres indígenas. Sin embargo, la participación del género masculino en las estructuras partidarias es aún mayor y determinante que la del femenino. Elementos culturales como el “machismo” influyen en este comportamiento. Entre las acciones que se proponen para revertir este fenómeno se señaló la necesidad de promover el incremento del número de mujeres que participan en el sistema de educación formal (desde la primaria hasta la universidad), ya que así se contribuye a generar procesos de inclusión en los partidos políticos.

La participación de la juventud en los partidos políticos es débil. Algunos elementos que influyen en ello, según los dirigentes consultados, son: 1) las imágenes negativas que los medios de comunicación social construyen sobre la política y los partidos políticos; 2) el prejuicio existente en la mayoría de familias en cuanto a lo negativo de la participación política; 3) la percepción generalizada sobre el ejercicio de la “mala política” – corrupción, violencia política, nepotismo-; 4) que los partidos políticos no sean organizaciones de carácter permanente.

Los representantes indican que la identidad y unidad partidaria en los partidos políticos es débil. A nivel municipal esto se hace evidente en algunos casos cuando el Alcalde, al momento de tomar posesión, rompe su relación con el partido por el cual fue electo. Por otro lado, señalan que la organización partidaria no logra identificarse con las necesidades del “pueblo”. A pesar de ello, algunas organizaciones han implementado mecanismos de comunicación y convivencia partidaria en los municipios y departamentos con el objeto de promover y fortalecer la identidad partidaria de los miembros de la organización (reuniones periódicas, convivios navideños, entre otros).

Los líderes consultados reconocen la importancia de implementar procesos de formación política para fortalecer institucionalmente a sus organizaciones partidarias. Dadas las características de los partidos en Guatemala, indican que tales procesos deben realizarse a nivel local;

resaltan además que las bases deben presionar a la dirigencia nacional a impulsar este tipo de programas permanentemente. Los representantes partidarios mencionaron la experiencia de una organización política que ha establecido que el 50 % de la deuda política se destinará a formación y educación.

Como se ha indicado, los recursos financieros son una variable importante y determinante para la vida activa de las organizaciones políticas, sobre todo durante los procesos electorales, cuando aumenta la demanda de recursos para cumplir con las exigencias del medio. Para el caso del sistema de partidos políticos guatemalteco, el financiamiento de origen privado se constituye en la fuente primaria. Tal como indican los representantes partidarios, en muchas ocasiones este financiamiento, que generalmente procede de fuentes desconocidas, es determinante para la victoria electoral y consolidación institucional de las organizaciones políticas. Tal es el grado de influencia de los recursos financieros que líderes partidarios señalan la “mercantilización” de la política, vía la compra directa de votos por parte de los candidatos a elección pública.

Otra de las fuentes de financiamiento de las actividades para los partidos políticos son los aportes que brindan los dirigentes partidarios (secretarios y miembros de los comités ejecutivos municipal, departamental y nacional), funcionarios públicos (diputados, alcaldes, concejales, asesores de bloques legislativos, etcétera). Incluso indican que durante los períodos electorales el secretario departamental asume personalmente los costos de funcionamiento de la sede departamental y las municipales del partido.

La LEPP indica que es obligación de los comités ejecutivos nacionales de los partidos políticos descentralizar los fondos de la deuda política, trasladando a las organizaciones departamentales y municipales el porcentaje de la misma que previamente se haya establecido. Este mandato dista de concretarse en algunos casos, habiéndose podido comprobar que algunos dirigentes municipales y/o departamentales no

tienen conocimiento sobre el monto, destino y orientación de la deuda política.

Por otro lado, más de algún partido argumenta haber establecido mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas, a través de la página web o envíos de estados de cuenta por correo electrónico, por ejemplo. Otros partidos han definido que la deuda política se distribuirá así: 40% para las estructuras departamentales y 60% para el Comité Ejecutivo Nacional. También es importante indicar que algunos partidos han establecido el pago de cuotas por parte de sus afiliados, simpatizantes y militantes; en algunos casos se establece una cuota que representa el 10% de los ingresos.

A continuación se presentan los cuadros comparativos que se han elaborado para los casos analizados de Chimaltenango y Alta Verapaz. En los mismos se consideran los planteamientos expresados sobre el desarrollo institucional de las organizaciones políticas en las respectivas agendas departamentales compartidas, así como los planteamientos, reflexiones y propuestas que surgieron en los coloquios. Es importante indicar que la discusión en cada uno de los coloquios se realizó en un marco propositivo de cordialidad, apertura, franqueza y confianza por parte de los representantes partidarios.

**Recuadro 1**  
**GUATEMALA/Desarrollo institucional de los partidos políticos.**  
**Agenda Departamental Compartida de Chimaltenango y extractos del coloquio efectuado**  
**en Chimaltenango el 08.11.08**

Coloquio	Organización:
ADC de Chimaltenango	<p>-Fortalecer las estructuras departamentales y municipales para modificar desde abajo, desde la perspectiva local, el proceso de construcción de la democracia y la forma como se hace la política en nuestro país.</p> <p>-Mejorar los canales de comunicación entre las dirigencias nacionales de nuestros partidos y las respectivas estructuras departamentales.</p>
FORTALEZA ORGANIZATIVA	<p>-Los partidos establecen su organización municipal y departamental en función de su estrategia e intereses.</p> <p>-La estructura organizativa de los partidos políticos gira en torno a un líder o caudillo.</p> <p>-La organización partidaria (CEM y CED) se activa solamente durante el período electoral o durante los procesos asambleístas bienales.</p> <p>-La formalización de la estructura partidaria a nivel municipal y/o departamental depende de los recursos existentes para financiar las actividades de la misma</p> <p>-La centralización y el control del poder, por parte de la dirigencia nacional, son elementos determinantes para establecer el número de municipios y departamentos con organización partidaria legal a nivel nacional.</p>

	ADC de Chimaltenango	Coloquio
	<p>-Los partidos políticos se concretan a cumplir los requisitos mínimos establecidos en la ley para contar con organización partidaria vigente</p> <p>-Los partidos políticos cuentan con organización "formal", no legal, en la mayoría de municipios del departamento.</p> <p><b>Afiliados</b></p> <p>-Los partidos funcionan en cada municipio con el mínimo de miembros</p> <p>-Los afiliados son estadística muerta porque no militan, discuten, participan y/o influyen en las decisiones de las organizaciones políticas</p>	<p><b>Financiamiento</b></p> <p>-Las oportunidades de obtener un puesto de elección pública están en función de los recursos con los que cuentan los candidatos y el partido para participar en el proceso electoral</p>
Democracia interna	<p>-Promover la participación, en nuestras organizaciones y en la vida departamental, de las</p>	<p>Organización</p> <p>-Por lo general los secretarios departamentales son electos candidatos a diputado</p>

	ADC de Chimaltenango	Coloquio
	<p>mujeres, los jóvenes y los indígenas.</p> <p>-Apertura y mantenimiento de espacios para tales grupos en los niveles de deliberación, decisión, y ejecución de nuestras organizaciones.</p> <p>-Mejorar de cara a los procesos electorales, los perfiles y procedimientos de selección de nuestros candidatos a cargos de elección popular.</p>	<p>-Por lo general los secretarios municipales son electos candidatos a alcalde</p> <p>-Los lineamientos para formar secretarías de juventud, de la mujer e indígenas provienen de la dirigencia nacional, aunque son un requisito temporal</p> <p><b>Identidad partidaria</b></p> <p>-El candidato popularmente electo como Alcalde, al momento de tomar posesión, en la mayoría de los casos rompe su relación con el partido que lo postuló. Considera que la elección se ganó por su prestigio y recursos que invirtió, y no se siente comprometido con el partido. Dado el poder que adquiere, los secretarios partidarios</p>

	<b>ADC de Chimaltenango</b>	<b>Coloquio</b>	
	propuestas programáticas, con el fin de que sirvan de sustento para el fortalecimiento, identidad y unidad partidarias	<p>departamentales prefieren trabajar con él en lugar de hacerlo con el comité ejecutivo municipal, lo que afecta el desarrollo del partido.</p> <p>-El partido político no se identifica con las necesidades del "pueblo"</p>	<p>-Es necesario implementar programas de formación política dirigidos a las bases del partido</p> <p>-Generalmente hay que ejercer una presión muy fuerte ante la dirigencia nacional para que desarrolle planes de formación en los municipios</p>
	<b>Financiamiento</b>	<p><b>Financiamiento permanente</b></p> <p>-Los representantes y dirigentes municipales y/o departamentales no tienen conocimiento sobre el monto, destino, orientación y fiscalización de la deuda política</p> <p>-No tiene sentido trasladar recursos financieros a las estructuras partidarias, ya que éstas solamente se activan cada cuatro años</p> <p>-El secretario departamental y los secretarios municipales dan aportes financieros y en especie al partido</p>	<p><b>Financiamiento electoral</b></p> <p>-Los recursos económicos son determinantes para la victoria electoral</p>

Fuente: elaboración del DISOPASIES con información de la Agenda Departamental Compartida de Chimaltenango y grabaciones magnetofónicas del coloquio realizado el 08.11.08 en Chimaltenango, Chimaltenango.

**GUATEMALA/Desarrollo institucional de los partidos políticos**  
**Agenda Departamental Compartida de Alta Verapaz y**  
**extractos del coloquio efectuado en Cobán el 14.11.08**

ADC de Alta Verapaz	Coloquio
<p>-Fortalecer las estructuras de deliberación y decisión existentes dentro de nuestro departamento</p> <p>-Oportunidad para que las entidades del Estado y de diversas organizaciones representativas de la sociedad altaverapacense busquen de manera conjunta la solución a los principales problemas del departamento.</p>	<p><b>Organización</b></p> <p>-La configuración de la estructura organizativa del partido a nivel nacional se realiza en función del control y centralización del poder en el partido</p> <p>-No tener organización legal en los municipios limita la posibilidad de fortalecer institucionalmente a los partidos políticos</p> <p>-La organización legal en el municipio permitirá a los afiliados ejercer sus derechos dentro del partido</p> <p>-Los partidos se forman como empresas alrededor de "seudo" líderes</p> <p>-Los partidos se activan cada cuatro años, durante el proceso electoral</p> <p>-Es difícil contar con estructuras municipales que se constituyan en espacios de debate, discusión y propuesta de la problemática municipal</p> <p>-Las estructuras departamental y municipal de los partidos no desarrollan una actividad política permanente</p>

ADC de Alta Verapaz	Coloquio
<p>-Apoyamos firmemente y estamos comprometidos en su fortalecimiento</p>	<p><b>Afiliados</b>            -Los partidos se activan cada cuatro años, durante el proceso electoral</p> <p><b>Financiamiento</b>            -Es necesario fortalecer a las bases partidarias municipales con programas de formación e identidad política hacia el partido antes de establecer una estructura legal en el municipio y/o departamento</p> <p><b>Nuestras organizaciones políticas</b>            deben experimentar un proceso de constante fortalecimiento institucional.</p>
<b>Democracia Interna</b>	<p><b>Organización</b>            -Existe mayor participación del género masculino en las estructuras partidarias del departamento            -En el último proceso electoral se notó una mayor participación de mujeres e indígenas, sobre todo de mujeres indígenas</p>

	ADC de Alta Verapaz	Coloquio
	<p>-Abrir nuestras organizaciones a la participación de mujeres y jóvenes que reflejen la diversidad étnica y multicultural de Alta Verapaz.</p> <p>-Aplicar, como criterios para la selección de candidatos a cargos de elección popular, la idoneidad para desempeñar funciones para las que se les propone, la equidad de género y la representatividad de la diversidad cultural.</p>	<p><b>Factores externos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-La educación formal (primaria, básica, diversificada y universitaria) contribuye a los procesos de inclusión en los partidos políticos</li> <li>-La participación de la juventud en los partidos políticos es débil. Los factores que influyen en ello son:</li> </ul> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) la influencia negativa de los medios de comunicación social hacia la política y los partidos políticos;</li> <li>2) en la familia no es bien vista la participación política;</li> <li>3) la percepción sobre el ejercicio de la "mala política" – corrupción, violencia política, nepotismo-;</li> <li>4) la no presencia permanente de las organizaciones políticas-Elementos culturales (machismo) en el deportamiento influyen en la participación femenina</li> </ol> <p>-Los partidos políticos valoran las características étnicas y culturales del departamento (la mayoría de líderes partidarios hablan el Queqchí).</p>

ADC de Alta Verapaz	Identidad y unidad partidaria	Coloquio
<p>-Diferenciar la fundamentación ideológica de nuestros respectivos proyectos políticos.</p>	<p><b>Identidad partidaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-No hay identidad política dentro de las organizaciones políticas</li> <li>-Existen espacios de comunicación y convivencia partidaria en el departamento (reuniones periódicas, convivios navideños, entre otros)</li> </ul> <p><b>Formación y educación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Crear identidad y unidad partidarias a través de programas de formación política</li> </ul>	
	<p>-Impulsar programas de formación política de nuestros afiliados.</p> <p>-Implementar programas de capacitación para el desarrollo de destrezas y habilidades de nuestros dirigentes y militantes.</p>	<p>-Es necesario implementar programas de educación y formación cívico-político de los cuadros partidarios-Un partido ha establecido que el 50 % de la deuda política se destinará a formación y educación</p>

	<b>ADC de Alta Verapaz</b>	<b>Coloquio</b>
	<p>-Gestionar una distribución territorial equitativa del financiamiento político que de conformidad con la ley reciban nuestras organizaciones nacionales, con el fin de contar con recursos para nuestro desarrollo partidario en el nivel municipal.</p> <p>-Exigimos que la deuda política que reciban nuestros partidos sea distribuida de acuerdo con el número de votos obtenidos en cada municipio.</p> <p><b>Financiamiento</b></p>	<p><b>Financiamiento permanente</b></p> <p>-El financiamiento es un elemento determinante para la victoria electoral y consolidación institucional de las organizaciones políticas</p> <p>-Los funcionarios públicos (diputados, alcaldes, concejales, asesores, etcétera) que son miembros del partido aportan una cuota mensual</p> <p>-Se han establecido mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas, (páginas en la web, envío de correo electrónico con detalle de gastos, otros)</p> <p>-El secretario departamental normalmente asume en lo personal los costos de funcionamiento de la sede departamental y las municipales del partido</p> <p>-Algunos partidos políticos implementan planes de cuotas por parte de los afiliados.</p> <p>-La deuda política recibida por uno de los partidos, según se comentó, se distribuiría así: 40% para las estructuras departamentales y 60% para el Comité Ejecutivo Nacional.</p> <p><b>Financiamiento electoral</b></p> <p>-Se ha "mercantilizado" la política, vía la compra directa de votos por parte de los candidatos a cargos de elección pública</p>

Fuente: elaboración del DISOP/ASIES con información de la Agenda Departamental Compartida de Alta Verapaz y grabaciones magnetofónicas del coloquio realizado el 14.11.08 en Cobán, Alta Verapaz.

**GUATEMALA: Representantes partidarios que participaron en el coloquio departamental celebrado en Chimaltenango el 08.11.08**

Partido político	Representante
1 Alianza Nueva Nación (ANN)	Reyna Elizabeth Hernández
2 Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG)	Sóstenes Salazar Godínez
3 Gran Alianza Nacional (GANA)	Julio Cesar Barrera Nuñez
4 Partido Unionista (PU)	Aura Andrea López Arriola
5 Partido Unionista (PU)	Lidia Maritza B. López Arriola
6 Partido Unionista (PU)	Héctor R. López Hernández
7 Unidad Nacional de la Esperanza (UNE)	E. Jonás Kestler R.
8 Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG)	Hilda Leticia Méndez
9 No identificó organización política	Dora René Polanco
10 No identificó organización política	Sheny Montenegro

Fuente: lista de asistencia

**GUATEMALA: Representantes partidarios que participaron en el coloquio departamental celebrado en Cobán, Alta Verapaz, el 14.11.08**

Partido político	Representante
1 Centro de Acción Social (CASA)	Domingo Choj
2 Encuentro por Guatemala (EG)	Denis Maas Gularde
3 Frente Republicano Guatemalteco (FRG)	Felipe Cal Lem
4 Gran Alianza Nacional (GANA)	José Adrián López
5 Gran Alianza Nacional (GANA)	Rigoberto Teni Pacay
6 Partido de Avanzada Nacional (PAN)	Everardo Ramírez Yat
7 Partido Unionista (PU)	Job García y García
8 Unión de Cambio Nacionalista (UCN)	Rolando de la Cruz
9 Unión de Cambio Nacionalista (UCN)	Mario Paná Coc

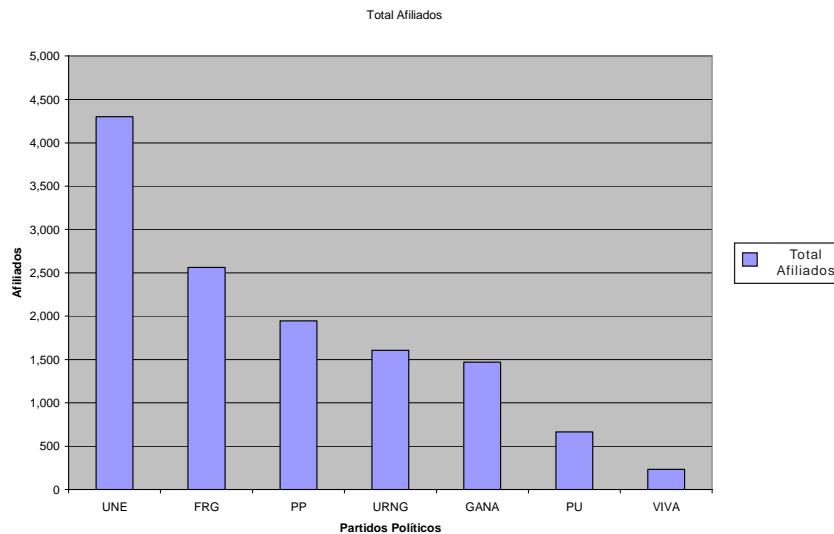
Fuente: lista de asistencia

**CUADRO 7**  
**GUATEMALA/Departamento de Alta Verapaz: Presencia de partidos políticos a nivel municipal**  
**- Afiliados y comités ejecutivos, al 30.06.08 -**

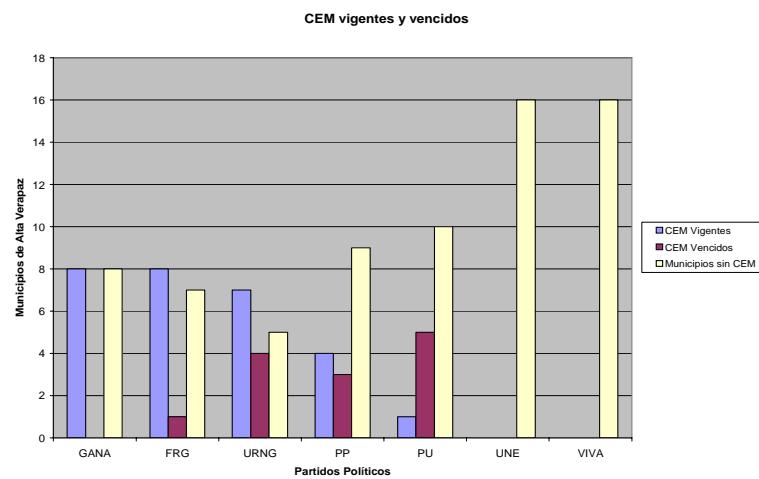
MUNICIPIOS	UNE		PP		GANA		FRG		PU		URNG		VNA	
	Afiliados	CEM	Afiliados	CEM	Afiliados	CEM	Afiliados	CEM	Afiliados	CEM	Afiliados	CEM	Afiliados	CEM
1. Cobán	797		218	09.03.07	218	10.03.07	561	28.08.06	70	22.04.06	148	29.07.06	101	
2. Santa Cruz Verapaz	148		96	25.08.02	38		64	19.08.06	13		107	30.08.06	18	
3. San Cristóbal Verapaz	621		182	10.03.07	136	03.03.07	309	19.08.06	87	01.04.06	123	30.07.06	19	
4. Tactic	343		140	23.01.05	135		130		3		67	18.05.03	6	
5. Tamahu	168		31		196	28.04.07	70	23.09.06	37	23.04.06	27		2	
6. Tucurú	28		72		30		37		43		43	30.06.01	28	
7. Panzos	68		75		101		219		32		157	17.06.01	13	
8. Senahú	121		83		46		113	14.08.04	30		177	23.07.06	13	
9. San Pedro Carchá	975		552	15.01.05	127	10.03.07	393	26.08.06	66	02.04.06	75		9	
10. San Juan Chamula	382		108	09.03.07	131	10.03.07	80	09.09.06	123	23.12.06	18	03.04.04		
11. Lanquín	286				35		8				49		1	
12. Cahabón	12				57	04.03.07	24		13		108	22.07.06		
13. Chisec	235		118	10.03.07	59	10.03.07	357	02.09.06	67	08.04.06	201	06.08.06	17	
14. Chajal	1		79		39		75		1		104			
15. Fray B. de las Casas	97		109		76	03.03.07	108	02.09.06	54		191	13.08.06	6	
16. Santa Catalina La Tina	20		82		43		13		26		11			
Total Afiliados	4,302		1,945		1,467		2,561		665		1,606		233	
Total CEM		0		7		8		9		6		11	0	
CEM Vigentes		0		4		8		8		1		7	0	
CEM Vencidos		0		3		0		1		5		4	0	
Municipios sin CEM	16		9		8		7		10		5		16	

Fuente: Elaboración del DISOP/ASIES, de acuerdo con datos del Departamento de Organizaciones Políticas, Tribunal Supremo Electoral.

**GRÁFICA 3**  
**GUATEMALA/Departamento de Alta Verapaz: Presencia de  
 partidos políticos a nivel municipal**



**GRÁFICA 4**  
**GUATEMALA/Departamento de Alta Verapaz: Presencia de  
 partidos políticos a nivel municipal**

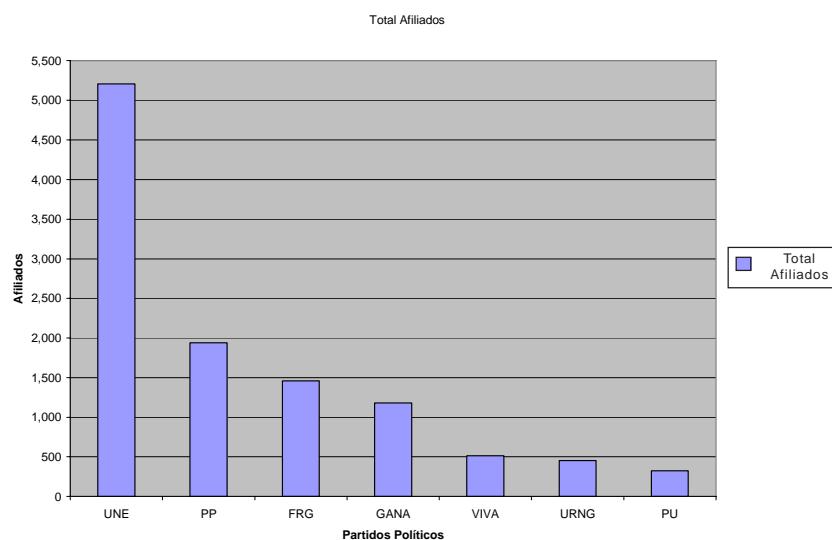


**CUADRO 8**  
**GUATEMALA/Departamento de Chimaltenango: Presencia de partidos políticos a nivel municipal**  
**- Afiliados y comités ejecutivos, al 30.06.08 -**

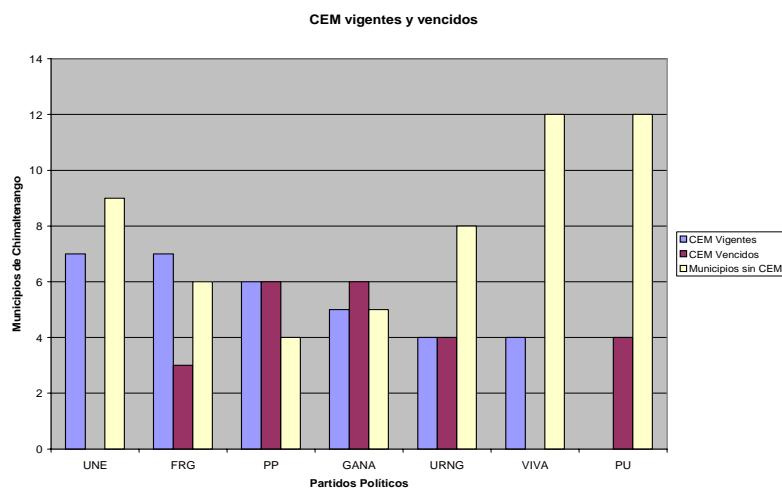
MUNICIPIOS	UNE		PP		GANA		FRG		PU		URNG		VIVA	
	Afiliados	CEM												
1. Chimaltenango	393		215	18.03.07	72	15.11.02	189	16.09.06	63	05.02.05	51	13.08.06	131	12.04.07
2. San José Poaquil	122	13.01.07	77	13.04.07	3		80	17.09.06	15		2		1	
3. San Martín Jilotepeque	739	20.01.07	184	15.03.07	110	25.02.07	61	27.04.02	22		65	20.08.06	5	
4. Comalapa	78	153	28.01.06	72	24.02.07	163	16.09.06	8		38	27.08.06	65		15.04.07
5. Santa Apolonia	44		126	29.01.06	2		118	17.09.06	2		1		59	
6. Tecpán Guatemala	134		211	05.02.06	243	16.11.02	149	16.09.06	52	06.02.05	63	14.08.05	85	14.04.07
7. Paizúz	660	26.11.06	27		120	16.11.02	110	17.09.06	45	06.02.05	74	26.08.06	17	
8. Pochuta	55		52		53	25.02.07	28		7		8		4	
9. Paizicia	1.396		212	28.01.06	46		115	17.09.06	11		49		66	15.04.07
10. Santa Cruz Balanya	38		2				23		2		2		13	
11. Acatenango	374	27.11.06	92	18.03.07	51	26.02.05	73		8		1		17	
12. Yepocapa	476	13.01.07	43		159	17.11.02	150		11		17		14.07.01	2
13. San Andrés Izapa	110	11.03.07	139	17.03.07	62	23.02.07	87	31.05.03	44	05.02.05	31	03.07.01	1	
14. Patranos	82		104	29.01.06	24	15.11.02	52		2		5		1	
15. Zaragoza	228		17	31.08.02	100	23.02.07	36	06.08.04	22		12		8	
16. El Tejar	277	09.03.07	183	10.03.07	65		23		10		34		37	
Total Afiliados	5.206	1.937		1.182		1.457		324		453		512		
Total CEM		7		12		11		10		4		8		4
CEM Vigentes		7		6		5		7		0		4		4
CEM Vencidos		0		6		6		3		4		4		0
Municipios sin CEM		9		4		5		6		12		8		12

Fuente: Elaboración del DISOP/ASIES, de acuerdo con datos del Departamento de Organizaciones Políticas, Tribunal Supremo Electoral.

**GRÁFICA 5**  
**GUATEMALA/Departamento de Chimaltenango: Presencia de**  
**partidos políticos a nivel municipal**



**GRÁFICA 6**  
**GUATEMALA/Departamento de Chimaltenango: Presencia de**  
**partidos políticos a nivel municipal**



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Achard, D. y González, L.E., coords. 2004. *Un desafío a la democracia: los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. San José de Costa Rica: BID, IDEA, OEA y PNUD.
- Agenda Departamental Compartida de Alta Verapaz*, 2007. Guatemala: PNUD y nIMD. Magna Terra Editores S.A.
- Agenda Departamental Compartida de Chimaltenango*, 2007. Guatemala: PNUD y nIMD. Magna Terra Editores S.A.
- Artiga-González, A. 2000. *La política y los sistemas de partidos en Centroamérica*. El Salvador: FUNDAUNGO.
- ASIES. 2001. *La institucionalización del sistema de partidos políticos en Guatemala*. Guatemala: Seminario permanente sobre el rol de los partidos políticos, XVII Sesión Anual 2000.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Guatemala: Informe analítico del proceso electoral 2007*. Guatemala.
- ASIES/NIMD. 2008. *Desarrollo institucional de los partidos políticos de Guatemala en el proceso electoral 2007*. Informe final. Guatemala: ASIES, documento interno.
- Chacón, D. coord. 2006. *Organización Política*. Guatemala: Programa Valores Democráticos y Gerencia Política, OEA. (Serie Formación Política, Volumen VIII).
- CRE. 1998. *Guatemala, Paz y Democracia*. Guatemala: Tribunal Supremo Electoral.
- Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución Política de la República de Guatemala*. 1985.

\_\_\_\_\_. Leyes, decretos. Decreto 1-85. *Ley Electoral y de Partidos Políticos*. Guatemala, 2007.

Instituto Interuniversitario de Iberoamérica. 2005. *Perfil de Gobernabilidad de Guatemala, 2005*. España: Editorial Universidad de Salamanca.

Mack, L.F., Castillo, C. y Donis J. 2006. *Redes de inclusión: entendiendo la verdadera fortaleza partidaria*. Guatemala: FLACSO. (Serie: cuadernos de información política, no.10).

NIMD. 2004. *Un marco para la construcción democrática de partidos políticos*. La Haya.

NIMD. 2006. *Un marco para el desarrollo institucional de los partidos políticos de Guatemala*. Guatemala: ASIES/nIMD.

Nohlen, D. 1998. *Sistemas electorales y partidos políticos*. 2a. ed. México: Fondo de Cultura Económica.

Núñez V., E., coord. 2008. *Siete claves para el cambio. Análisis técnico, político y normativo del proceso electoral 2007*. Guatemala: ASIES, DOSES, FLACSO, NDI, NIMD y SOROS. Editorial de Ciencias Sociales.

PNUD. 2005. *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005. Diversidad étnico cultural: la ciudadanía en un Estado plural*. Guatemala.



## II. FORO PÚBLICO

### REFORMAS A LA LEY ELECTORAL Y DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN GUATEMALA

- Lecciones aprendidas y expectativas -

Guatemala, jueves 27 de noviembre, 2008



## PALABRAS DE BIENVENIDA

*Lic. Carlos Escobar Armas*  
Asesor de la Junta Directiva, ASIES

Distinguido conferencista doctor Jesús Orozco Hernández,  
Señores comentaristas, miembros de los comités ejecutivos nacionales  
de los partidos Patriota, Frente Republicano Guatemalteco y Unidad  
Nacional de la Esperanza, amigos Jorge Herrera, Haroldo Quej y Luis  
Zurita,  
Director del Posgrado Centroamericano de Ciencias Sociales, doctor  
Edmundo Urrutia,  
Expositor Marco Antonio Barahona, Consultor del DISOP de ASIES,  
Respetado auditorio:

Sean ustedes bienvenidos a este Foro Público. Previamente a dar por  
inaugurada la actividad que nos reúne, permítanme hacer una  
introducción a la misma. Es a partir de octubre de 1985 que nuestra  
Asociación inicia la realización del Seminario permanente sobre el rol de  
los partidos políticos en Guatemala. Este es el vigésimo cuarto foro,  
tratando la temática implícita en su objetivo con una visión humanista  
integral.

Esta asociación, convencida del necesario fortalecimiento del Estado  
Democrático de Derecho, y de que la Democracia es la que se construye  
día a día como modelo de vida cuyo contenido axiológico es la igualdad  
y su instrumento es la participación política, ha señalado:

1. El papel trascendental que deben desempeñar los partidos políticos  
como agentes responsables de vertebrar y propiciar la movilización  
democrática capaz de influir en las decisiones del poder público.

2. La importancia de la subjetividad de los partidos políticos con el fin de analizar sus principales diferencias estructurales.
3. La imposibilidad de asumir el papel direccional y organizativo de los partidos políticos cuando en su estructura prevalecen inconsistencias y debilidades ideológicas y organizativas.
4. La importancia de partidos políticos debidamente institucionalizados.
5. Como factor determinante para la democracia no sólo electoral sino ciudadana, prevalece la necesidad de contar con una sólida estructura de los partidos políticos, integrando un sistema.
6. El necesario testimonio de una democracia partidaria interna como medio motivacional para la conciencia ciudadana participativa y consociativa y el fortalecimiento de las funciones permanentes y electorales del Tribunal Supremo Electoral y sus órganos.

Los sujetos del Estudio son los partidos políticos vistos desde su interioridad, desde la forma como se conciben y estructuran libremente a partir de su escritura constitutiva autónomamente otorgada, en la cual hicieron constar sus principios e ideología, en sus estatutos debidamente aprobados por el TSE. Asimismo lo concerniente a sus afiliados, su organización partidaria y territorial, sus procesos de democracia interna, formación, descentralización y financiamiento público y privado.

El objetivo general es analizar el grado de desarrollo institucional efectivo que han alcanzado los partidos políticos a partir de lo regulado en la legislación específica, en lo que prevén sus estatutos y lo que ha sido la práctica real.

El estudio está estructurado en tres partes.

La primera se refiere al sistema de partidos políticos. Para ello se sirve del informe final ASIES-NIMD que conceptúa el sistema de partidos como la composición estructural de la totalidad de los partidos políticos existentes en un Estado: número de partidos, tamaño, distancia ideológica entre ellos, sus pautas de interacción, relación con la sociedad y sus grupos y la actividad frente al sistema político.

Los indicadores anteriores permiten determinar que Guatemala tiene partidos institucionalmente débiles, inestables, con poco arraigo ciudadano, poco polarizados ideológicamente, faltos de precisión en la obediencia a la normativa político-electoral. En síntesis, los partidos políticos y el sistema se encuentran lejos de una plena institucionalización y funcionamiento permanente eficiente.

En el contexto de una sociedad dividida, los partidos políticos toman las diferencias étnicas y ciudadanas como ya dadas y no politizadas con el efecto de que las poblaciones excluidas no encuentran una vía institucional satisfactoria, por ser un Estado monista fundado en la ideología liberal de la homogeneidad nacional (según el informe del PNUD 2005), dentro de la cual los pueblos indígenas como tales no gozan de representación y así igualmente otras mayorías minorizadas.

Este tema mueve a ser considerado por los propios partidos políticos con toda responsabilidad ante el hecho de no tener mayor obligación legal o injerencia del poder público del Estado por ahora.

Aquí resalta que el criterio jurídico-constitucional difiere del socio-político, lo que daría lugar a un estudio profundo transdisciplinario sobre el particular.

La misma lógica de ciudadanía universal, que priva hasta la fecha, pone en manos de los partidos políticos propiciar la participación y representación política efectiva de las mayorías minorizadas de indígenas, mujeres y jóvenes tradicionalmente excluidas y discriminadas del ejercicio. Solo así los partidos políticos cumplirían con ejercer plenamente sus funciones de intermediación y representación.

La parte segunda del estudio se centra en el desarrollo institucional de los partidos políticos. Con tal objeto recoge:

1. Una rápida revisión de la forma como la legislación relativa a los partidos políticos ha venido regulando el tema desde 1946.
2. La manera como los partidos tratan el tema en sus estatutos.

3. Una constatación de la situación real del desarrollo interno partidario a partir de algunos indicadores específicos.
4. La apreciación que de esta problemática se hizo en sendos coloquios con integrantes de dos foros departamentales de partidos existentes en Guatemala.
5. La referencia al desarrollo institucional como proceso a través del cual los partidos se organizan mejor, practican valores democráticos y establecen reglas y procedimientos que les permitan competir con éxito y efectividad.
6. El proceso de desarrollo institucional que impone el establecimiento de prioridades que comprendan: fortaleza organizativa, democracia interna, identidad y unidad partidaria, formación y capacitación y finalmente el financiamiento partidario.

La parte tercera recoge la visión que se obtuvo en coloquios con dirigentes partidarios en Alta Verapaz y Chimaltenango, donde se han elaborado agendas departamentales compartidas que fueron presentadas públicamente a mediados del año electoral 2007.

En este año, el esfuerzo de trabajo compartido se ha materializado en el afán de institucionalizar un Foro Multipartidario en cada uno de los dos departamentos, replicando experiencias que se han consolidado a nivel nacional, confiando en que estimulen y fortalezcan a las instituciones partidarias a nivel departamental, contribuyendo así al fortalecimiento de la institucionalización del sistema de partidos políticos en Guatemala.

En la esperanza de que esta intervención motive el interés en la presentación del estudio que sirve de base para esta actividad, el que en forma sintética nos será presentado, me honra inaugurar este vigésimo cuarto foro público del Seminario permanente sobre el rol de los partidos políticos.

Muchas gracias.

## LAS REFORMAS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA: SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS

*Dr. J. Jesús Orozco Henríquez*

Maestro en Derecho Comparado, Universidad Autónoma de México  
(UNAM)

Agradezco la amable invitación de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales de Guatemala y la Fundación Konrad Adenauer para participar en este importante y prestigiado Seminario, en su vigésima cuarta edición, y la valiosa oportunidad que me brindan para visitar este bello país hermano, de gran riqueza cultural e historia milenaria.

A partir de 1977-1978, en el marco de la llamada Tercera Ola Democrática,<sup>12</sup> los países de América Latina experimentaron la necesidad de impulsar una clara y renovada agenda de reformas dirigidas a equilibrar, ajustar y sintonizar los sistemas políticos con las nuevas realidades sociales y las crecientes exigencias de la ciudadanía en búsqueda de mayor y mejor representación y gobernabilidad. Estas reformas han abarcado aspectos centrales del régimen de gobierno, régimen electoral y sistema de partidos, y, si bien en numerosos países ha habido fuertes resistencias al cambio, ya se ha recorrido un largo camino con importantes efectos en la consolidación de las instituciones democráticas de la región.

En esta ocasión me concentraré en las reformas al régimen de partidos políticos, poniendo énfasis en las relacionadas con las principales transformaciones de su democracia interna y su organización territorial, así como su financiamiento político.

---

<sup>12</sup> Véase Huntington, Samuel, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Londres, Norman, 1991.

Al final, destacaré las principales características de los recientes procesos de reforma en la región y compartiré una valoración de los objetivos que deben guiar la nueva agenda de reformas, basada en la experiencia obtenida a lo largo de estas tres décadas.

## 1. Democracia interna

El tema de la democracia interna de los partidos es uno de los que en los últimos años ha cobrado mayor relevancia en América Latina. Con la premisa de que los partidos y los Estados deben buscar mecanismos que contribuyan a mejorar el funcionamiento del Estado democrático y representativo, la legislación y la práctica política en la región han ido incorporando mecanismos de democracia interna en la vida de los partidos políticos. Se parte de la idea de que “la democracia de partidos requiere a su vez la democracia en los partidos”.

La importante función que los partidos políticos están llamados a desempeñar en el Estado constitucional democrático de derecho ha propiciado, principalmente a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial,<sup>13</sup> que en la mayoría de los ordenamientos constitucionales de la región se les reconozca e, incluso, en varios de éstos se asegure que los partidos cuenten con un mínimo de elementos materiales de origen público para el cumplimiento de sus fines y se prevea que su estructura y funcionamiento interno deben apegarse al principio democrático.

---

<sup>13</sup> Durante casi todo el siglo XIX se consideró que la actividad electoral interna de los partidos políticos no debía ser regulada por normas extrañas a las dictadas por los propios partidos, a los que generalmente se les atribuía un carácter privado. En el movimiento constitucional europeo posterior a la Primera Guerra Mundial fue ganando terreno la idea de regular legalmente los procesos electorales internos de los partidos políticos, si bien sólo la Constitución de la República de Checoslovaquia (1920) lo previó expresamente. Por su parte, la legislación y jurisprudencia de los Estados Unidos de América, esta última desde 1921, preveían la posibilidad de regular legalmente y controlar jurisdiccionalmente las correspondientes elecciones primarias de los partidos políticos para la selección de sus candidatos (*vid.*, Héctor Gros Espiell, *La Corte Electoral del Uruguay*, IIDH-CAPEL, San José, 1990, pp. 41ss).

La democracia de nuestro tiempo es una democracia de partidos políticos. Sin la existencia de partidos no puede haber democracia auténtica o, lo que es igual, democracia pluralista. Sin unos partidos estables, es decir, socialmente arraigados y con el grado suficiente de cohesión o disciplina interna, no cabe que la democracia sea una forma de organización política eficaz ni, mucho menos, perdurable.

El relevante papel que los partidos políticos desempeñan en las modernas democracias pluralistas justifica que el Estado les proporcione, de manera equitativa, elementos y recursos para llevar a cabo sus actividades (a través de ayuda financiera directa o la posibilidad de acceder en forma gratuita a los medios públicos de comunicación social), y exige, al mismo tiempo, que se extrene la obligación (también impuesta por las constituciones o las leyes) de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos, con el objeto de asegurar el efectivo cumplimiento de los fines y funciones que éstos tienen constitucional y legalmente encomendados y, en último término, contribuir a garantizar el funcionamiento democrático del Estado.

Así, pese a las dificultades y a la casi irresistible tendencia oligárquica que se da en el seno de cualquier partido –recuérdese la llamada *"ley de hierro de la oligarquía"* a que se refiere Michels–,<sup>14</sup> probablemente la salida de la crisis de legitimidad que hoy afecta a los partidos políticos dependa, en no escasa medida y como advierte Manuel Aragón, de la capacidad de éstos para dotarse de una razonable democracia interna.<sup>15</sup>

De este modo, la exigencia de democracia interna de los partidos políticos tiene por objeto impedir que un eventual déficit democrático o

---

<sup>14</sup> Vid., Robert Michels, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, tr. Enrique Molina de Vedia, t. 2, 4<sup>a</sup> reimpr., Buenos Aires, Amorrotu Editores, 1991, pp. 164-180.

<sup>15</sup> Cfr., Manuel Aragón, *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1999, pp.139-142.

funcionamiento autocrático de estas organizaciones se traduzca en una consecuente merma en el mecanismo de la representación política y ponga en peligro el correcto funcionamiento del Estado democrático,<sup>16</sup> como lo ha destacado, por ejemplo, el Tribunal Constitucional de España.

Aun cuando las razones anteriores tenderían a justificar la exigencia de democracia interna de los partidos políticos en todo Estado constitucional democrático de derecho, como una obligación o “limitación” no aplicable a las asociaciones en general, persistiría la duda acerca del alcance o grado en que los órganos (administrativos y/o jurisdiccionales) del Estado estarían legitimados para “intervenir” o “invadir”, como lo denominan algunos, la esfera interna de estas organizaciones a fin de garantizar su funcionamiento democrático, pues, pese a las relevantes funciones cuasi-públicas o de interés público asignadas a los partidos y que los hace sujetos de las prerrogativas y subvenciones estatales mencionadas, no pierden su carácter asociativo y, por tanto, el principio básico de su actuación sigue siendo el de libertad, incluida la de autoorganización.<sup>17</sup>

En cuanto al alcance de la exigencia de democracia interna de los partidos políticos, el Tribunal Constitucional de España ofrece la aproximación a un concepto “mínimo” de democracia interna, en los términos siguientes:

[L]a democracia interna se plasma, pues, en la exigencia de que los partidos políticos rijan su *organización y funcionamiento internos mediante reglas que permitan la participación de los afiliados en la gestión y control de los órganos de gobierno* y, en suma, y esto es aquí relevante, mediante el reconocimiento de unos *derechos y atribuciones a los afiliados en orden a conseguir esa participación en la formación de la voluntad del partido*.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Cfr., José Ignacio Navarro Méndez, “La aportación de la justicia constitucional a la definición de modelo de partido en España”, en *La justicia constitucional en el Estado democrático*, Eduardo Espín Templado y F. Javier Díaz Revorio (coords.), Valencia, Cortes de Castilla-La Mancha y Tirant lo Blanch, 2000, pp. 312-313

<sup>17</sup> Cfr., *ibidem*.

<sup>18</sup> STC 56/1995.

En este sentido, el reto para todo ordenamiento (constitucional o legal) que pretenda regular la democracia interna de los partidos políticos y, de manera especial, de cualquier órgano jurisdiccional al que le competa garantizarla, es lograr un equilibrio o armonización entre dos principios o valores fundamentales aparentemente contrapuestos, como es el *derecho de los afiliados a la participación democrática en la formación de la voluntad partidaria* y el *derecho de los partidos políticos a la libre autoorganización*, en cuyo respeto se debe preservar la existencia de un ámbito libre de interferencias de los órganos del poder público en la organización y el funcionamiento interno de los partidos, en el entendido de que, a diferencia de lo que ocurre con otros tipos de asociación,<sup>19</sup> en el caso de los partidos políticos ese derecho de autoorganización tiene un límite [también previsto en la Constitución o la ley] consistente en el derecho de los propios afiliados a participar democráticamente en su organización y funcionamiento.<sup>20</sup>

La tendencia a fortalecer la tutela judicial efectiva de los derechos político-electorales fundamentales, particularmente de asociación y afiliación, se inscribe -en mi concepto- dentro de la expansión de lo que Ferrajoli denomina el constitucionalismo garantista.<sup>21</sup> Ello reclama la tutela efectiva de los derechos fundamentales mediante las técnicas garantistas adecuadas; asimismo, que la garantía deba extenderse frente a todos los poderes, no sólo los poderes públicos sino frente a otros "poderes" no públicos, como los partidos políticos (e, incluso, los particulares), que, dada su situación de predominio, pueden vulnerar los derechos fundamentales de sus afiliados o militantes.

---

<sup>19</sup> Aun cuando la libertad de organización de las personas morales (dentro del respectivo marco constitucional y legal) es consustancial al tratarse del derecho fundamental de asociación, cabe advertir que varios ordenamientos de la región (a nivel constitucional o legal, por ejemplo, Argentina, Colombia, España, Honduras, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay) ponen énfasis sobre tal libertad de los partidos políticos.

<sup>20</sup> Cfr., Navarro Méndez, *op. cit.*, supra, nota 5, p. 315.

<sup>21</sup> Cfr., Luigi Ferrajoli, "Juspositivismo crítico y democracia constitucional", en *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, ITAM, núm. 16, abril 2002, pp. 16-17.

En este sentido, no sólo cabe ejercer un control jurisdiccional indirecto de los actos internos de los partidos políticos para asegurar su apego al principio democrático, a través de la impugnación que se haga de algún acto de autoridad administrativa que se base en el respectivo acto partidario o le otorgue eficacia jurídica al mismo, sino, eventualmente y en aquellos países cuyo orden jurídico así lo contemple, un control jurisdiccional directo mediante la impugnación que se haga respecto de determinado acto partidario que se estime violatorio de los derechos político-electORALES de alguno de sus afiliados, atendiendo también a lo prescrito en instrumentos internacionales de derechos humanos y a la doctrina alemana y austriaca de "la eficacia de los derechos fundamentales en el tráfico jurídico privado".<sup>22</sup>

Someter al imperio del derecho a quienes ejercen el poder político y garantizar así, los derechos fundamentales, constituye uno de los principales objetivos del Estado constitucional democrático de derecho. Como advierte Manuel Atienza, en una sociedad democrática "es el poder el que se somete a la razón, y no la razón al poder".<sup>23</sup> En todo caso, cabe tener presente que uno de los mayores desafíos del constitucionalismo - como lo destaca Eduardo García de Enterría<sup>24</sup> es reducir, al mínimo, las inmunidades al control jurisdiccional del poder, toda vez que -como lo pone de relieve Guillermo O'Donnell<sup>25</sup> entre los déficits más graves de la legalidad en América Latina se encuentra la existencia de poderes fácticos por encima de la ley, que, desde luego, deben erradicarse. En este sentido,

---

<sup>22</sup> Según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán y los trabajos de Stern y Alexy, por ejemplo.

<sup>23</sup> Manuel Atienza, *El sentido del derecho*, Barcelona, Ariel, 2001, p. 310.

<sup>24</sup> *Vid.*, Eduardo García de Enterría, *La lucha contra las inmunidades del poder*, Madrid, Editorial Civitas, 1995, 99pp.

<sup>25</sup> Cfr., Guillermo A. O'Donnell, "Polyarchies and the (Un) Rule in Latin America", en Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sergio Pinheiro (eds.), *The (un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, Helen Kellogg Institute for International Studies, 1999, p. 326.

si los partidos políticos ejercen un poder político real susceptible de violar derechos fundamentales político-electORALES de los ciudadanos - particularmente de sus afiliados-, con riesgo de que tal violación devenga en irreparable si no es combatida oportunamente, no habría justificación alguna para excluir los actos internos partidarios del control jurisdiccional en cuanto su constitucionalidad y legalidad.

No parece discutible, pues, que los tribunales (ya sean los de carácter constitucional o, según la competencia asignada en los diversos países, los ordinarios o los electorales) puedan verificar si la actuación de los órganos de los partidos es conforme con sus estatutos. Si las organizaciones se dan unas reglas, las más importantes aprobadas por su órgano supremo, la primera obligación que se imponen es la de cumplirlas, y el afiliado interesado que aprecie que han sido ignoradas podrá, tras agotar, en su caso, oportunamente las instancias internas del propio partido, impugnar los actos violatorios ante los órganos jurisdiccionales competentes.

De acuerdo con un ampliamente compartido punto de vista, se puede decir que un partido satisfaría el contenido mínimo de democracia interna cuando sus dirigentes y candidatos sean elegidos por sus miembros a través de mecanismos participativos, con decisiones inclusivas y tomadas con la participación voluntaria de sus afiliados; cuando los órganos de gobierno no discriminen la integración de los diferentes grupos (incluso, aquellos minoritarios), y cuando se respete una serie de derechos y responsabilidades que garanticen la igualdad de los miembros en cualquier proceso de toma de decisiones.

Freidenberg señala que, si bien la mayoría de partidos latinoamericanos llevaron al máximo sus esfuerzos para competir en la arena electoral, no han realizado intentos significativos para mejorar la transparencia de sus procedimientos internos ni para garantizar la participación de sus militantes en la toma de decisiones. No se produjeron reclamaciones sobre ello mientras se consideró a los partidos como piezas centrales en las etapas de la transición política. Pero, tras los fracasos que muchos enfrentaron

cuento llegaron al gobierno y la desconfianza que los ciudadanos manifestaron hacia la clase política y sus organizaciones, el foco de atención se centró en el funcionamiento interno. Desde diversos sectores nacionales e internacionales comenzaron a darse fuertes presiones para que los partidos cambiaran, para que emergieran formas alternativas de representación y para que el Estado regulara cada vez más la vida interna de los partidos y, con ello, los obligara a ser más incluyentes y participativos.<sup>26</sup>

Sin embargo, este proceso ha sido lento, gradual e irregular. No obstante ello, y pese a su carácter naciente y avance pausado, ha marchado en la dirección correcta, entre otras razones porque incrementa el control externo en pos de una mayor transparencia de los procedimientos internos, y porque propicia una mayor inclusión, al implantar prácticas democráticas en su interior.<sup>27</sup>

Un balance de la incorporación de prácticas de democracia interna en los partidos políticos de la región arroja resultados mixtos. Entre los efectos positivos debe destacarse que la introducción de elecciones internas competitivas ha refrescado las tradicionales estructuras oligárquicas, disminuido el grado de centralización del proceso de elección de candidatos y facilitado la inclusión de otros actores en la toma de decisiones dentro del partido. Al respecto señala Freidenberg que, si bien es cierto que siguen existiendo mecanismos, procedimientos y reglas no escritas que condicionan la selección de los candidatos y la definición de las autoridades, no puede negarse que la realización de elecciones internas ha sido una medida positiva para enfrentar directamente a la

---

<sup>26</sup> Freidenberg, Flavia, "La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto", en Sánchez, Fernando y Thompson, José (eds.), *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: Institucionalización, democratización y transparencia*, San José, IIDH-CAPEL, 2006, p. 92, colección Cuadernos CAPEL, núm. 50.

<sup>27</sup> Zovatto, Daniel, *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, IIJ/UNAM, IDEA Internacional, México, 2006, p. 72.

selección informal y discrecional de los candidatos por las cúpulas partidarias.<sup>28</sup>

Los efectos negativos de esta apertura en la vida de los partidos se manifiestan sobre todo en términos de su cohesión y armonía interna. Además, y en relación con los resultados electorales, Colomer<sup>29</sup> ha indicado que la inclusión de las elecciones internas no ha significado necesariamente un éxito electoral para los partidos latinoamericanos, ya que en algunos casos los candidatos seleccionados sobre la base de elecciones primarias tienden a ser relativamente poco populares o perdedores en las elecciones presidenciales correspondientes.

Al hacer un análisis sobre los mecanismos de democracia interna introducidos en la legislación latinoamericana durante el periodo de estudio, se observa que en 13 países se regula la democracia interna de los partidos para la selección de candidatos, en su mayoría mediante regulación en la legislación electoral. Sólo en Uruguay y Venezuela se regula también en el nivel constitucional. Por otra parte, en nueve países de la región existe regulación para la selección de autoridades internas.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Freidenberg, Flavia, "Democracia interna en los partidos políticos", en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Nohlen, Dieter, *et al.* (comps.), 2<sup>a</sup> ed., México, FCE, IIDH/CAPEL, Universidad de Hidelberg, TEPJF, IFE, IDEA Internacional, 2007, p. 659.

<sup>29</sup> Colomer, Josep, "Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias", en Abal Medina, Juan y Cavarozzi, Marcelo (comps.), *El asedio a la política*, Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2002, p. 119.

<sup>30</sup> Cabe advertir que, en lo que respecta a las autoridades partidarias, la tendencia no es muy fuerte en el plano de la legislación, ya que, como lo he expresado en otro trabajo, aunque los ordenamientos constitucionales y legales sienten determinadas bases y pautas generales o exigencias democráticas a seguir por los partidos políticos, igualmente delegan en los órganos competentes de los propios partidos su facultad de autoorganizarse y establecer en sus estatutos o cartas orgánicas las normas atinentes a su estructura y funcionamiento democrático interno (*vid.*, Orozco Henríquez, J. Jesús, "La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional", en *Reforma Judicial*, México, IIJ-UNAM y Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia, julio-diciembre de 2004, pp. 219-245).

Sin perjuicio de esta normativa, en todos los países la legislación delega a los estatutos de los partidos la facultad de darse sus propias normas en materia de selección de autoridades y candidatos.

En cuanto al sistema de elección de candidatos, se constata una tendencia cada vez mayor a pasar de procedimientos tradicionalmente en manos de las cúpulas partidarias, o en el de convenciones internas, al de elecciones primarias, abiertas o cerradas.<sup>31</sup> El análisis comparado pone de manifiesto lo siguiente:

- Siete países de la región utilizan el sistema de elección cerrada, en internas o en convenciones: Chile,<sup>32</sup> Costa Rica, Guatemala, Panamá, Paraguay, República Dominicana<sup>33</sup> y Venezuela. Este sistema permite una participación directa solamente de los afiliados, militantes, adherentes o delegados (en el caso de las convenciones).
- Tres países utilizan el sistema de elección abierta: Argentina, Honduras y Uruguay. Este sistema abre la posibilidad de que participen ciudadanos no militantes del partido en cuestión.
- En Bolivia, Colombia y Perú, la ley establece que cada partido puede definir en sus estatutos que la elección sea abierta o cerrada.

---

<sup>31</sup> Zovatto, Daniel, "La democracia interna de los partidos políticos en América Latina", *Revista Debates de Actualidad*, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, núm. 188, junio-septiembre de 2002, p. 59.

<sup>32</sup> En Chile, la legislación sobre partidos requiere que la dirigencia someta a su candidato presidencial a la ratificación de los militantes del partido. Para ello se celebra un plebiscito de nivel nacional en el que participan todos los afiliados.

<sup>33</sup> Si bien en República Dominicana el Poder Ejecutivo promulgó en agosto de 2004 la Ley 826-04, estableciendo para los partidos políticos el sistema de elecciones primarias obligatorias mediante voto universal, directo y secreto, con participación de todos los electores inscritos en el padrón electoral, ésta fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia dictada el 16 de marzo de 2005. La situación actual varía por partido y procesos electorales. En las últimas primarias, celebradas en 2007, el PRD y el PRSC utilizaron un sistema abierto a toda la población electoral que no fuera militante de los otros partidos, mientras el PLD celebró primarias cerradas sólo con sus miembros.

- En cinco países no hay regulación alguna sobre el sistema que se ha de utilizar para la elección de sus candidatos: Brasil,<sup>34</sup> Ecuador, El Salvador, México<sup>35</sup> y Nicaragua.

Sin embargo, a pesar de que sus legislaciones electorales o de partidos no establezcan compromisos formales en tal sentido, debe indicarse que en ciertos países algunos partidos han registrado prácticas de democracia interna. Tales han sido los casos de México (PRI, PAN, PRD, PT, PVEM, Convergencia, entre otros), Nicaragua (FSLN) y El Salvador (FMLN, PDC). Este hecho es de especial importancia, pues pone de relieve el interés de las propias organizaciones partidistas sobre la necesidad de incluir prácticas democráticas en su funcionamiento interno.

Un análisis comparado de las prácticas de democracia interna en los partidos políticos de la región muestra que, pese al despertar de esa conciencia de la necesidad de democratizar internamente los partidos políticos, y que en muchos partidos latinoamericanos se han instaurado nuevas prácticas democráticas, todavía es importante el papel que desempeñan en ciertos casos las cúpulas, pero sobre todo los órganos colegiados. Estos cambios, si bien han sido significativos y van por el

---

<sup>34</sup> Aunque la ley delega en los estatutos partidarios la definición de los marcos de acción en el campo de la democracia interna, advierte que la participación en éstos se refiere a los afiliados de cada partido.

<sup>35</sup> En el caso mexicano, cabe señalar que hay una norma de tipo general, artículo 27 párrafo 1, inciso d) del Cofipe, en donde se establece que los estatutos de los partidos políticos deben contener, entre otros aspectos: "d) las normas para la postulación democrática de sus candidatos". Asimismo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), mediante una serie de resoluciones emitidas entre los años 2002 y 2004, estableció jurisprudencia de carácter obligatorio en donde define claramente la existencia de una asamblea u órgano equivalente como principal centro de decisión del partido, conformada con todos los afiliados o, al menos, con un gran número de delegados o representantes, que debe funcionar periódicamente. De igual forma, se requiere la existencia de procedimientos de elección mediante el voto directo o indirecto de los afiliados, en los que se garantice la igualdad y la libertad respecto de su derecho a elegir dirigentes y candidatos.

camino correcto al incrementar el control y la transparencia al interior de los partidos, siguen siendo parte de un proceso lento y gradual. Por ello, es necesario continuar con el fortalecimiento de las estructuras democráticas internas. La consolidación de la democracia en América Latina pasa, sin duda, por el fortalecimiento de los partidos políticos, así como la profundización y ampliación de su democracia interna.

## 2. Financiamiento de los partidos políticos

Otro de los aspectos objeto de un intenso proceso de reforma en la región en los últimos años por su importancia para el funcionamiento de los partidos políticos es el referido a su financiamiento.

Como hemos insistido, el funcionamiento de una democracia requiere partidos políticos y éstos, a su vez, precisan recursos suficientes y oportunos para existir y cumplir con sus funciones. Como cualquier otra organización, los partidos necesitan generar ingresos para financiar su vida permanente, costear sus operaciones y, muy particularmente, para ingresar en la contienda electoral y competir en ella. La democracia no tiene precio pero sí un costo de funcionamiento que debe solventar.

La historia y la experiencia comparada demuestran que la relación entre dinero y política ha sido, es y seguirá siendo compleja; además, constituye una cuestión clave para la calidad y el buen funcionamiento de la democracia. Giovanni Sartori subraya que, más que ningún otro factor, es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos, económicos) lo que genera democracia. De ahí la importancia de que el sistema democrático controle al dinero y no a la inversa.

El tema del financiamiento político se ha convertido, así, en una cuestión estratégica de toda democracia pero, al mismo tiempo, dada su complejidad y los desafíos que presenta, también se ha convertido en un problema.

Debido a su creciente relevancia, esta cuestión ha venido ubicándose de forma gradual en el centro de la agenda política latinoamericana, como parte de las reformas electorales de segunda generación. Así, después de estar prácticamente ausente de la agenda política regional, recibe cada vez mayor atención, no sólo en el plano nacional, donde se registra un intenso proceso de reformas aunque con diferencias significativas entre los diversos países, sino también en el ámbito internacional.<sup>36</sup>

Por financiamiento de los partidos políticos se entiende su política de ingresos y egresos tanto para las actividades electorales como permanentes. Existen tres sistemas de financiamiento:<sup>37</sup>

1. *Financiamiento público*: se refiere al empleo de fondos públicos en beneficio de los partidos y las campañas. Puede hacerse de manera directa, transfiriendo a los partidos dinero del presupuesto nacional, o de manera indirecta, mediante la concesión de ventajas, prerrogativas, aportes en especie o subvenciones a favor de los partidos o de las campañas electorales, o como incentivo para las donaciones privadas.
2. *Financiamiento privado*: proviene, en dinero o en especie, del patrimonio de los particulares.
3. *Financiamiento mixto*: cuando concurren de manera simultánea fondos públicos y privados para los partidos y sus campañas.

---

<sup>36</sup> El tema empieza a tratarse en conferencias especializadas (México, 2001, y Atlanta, 2003) y en reuniones de los jefes de Estado del hemisferio (Cumbre de Québec y Carta Democrática Interamericana, 2001), de los jefes de Estado del Grupo de Río (Reunión en Cuzco, Perú, 2003), al igual que en encuentros de los partidos políticos en el marco de las reuniones del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA (FIAPP), Miami 2001, Vancouver 2002, Cartagena de Indias 2003 y Brasilia 2004.

<sup>37</sup> Calle, Humberto de la, 2004, "Financiamiento político público, privado, mixto", en Griner, Steven y Zovatto, Daniel, *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, Costa Rica, OEA International IDEA, 2004, p. 23.

En materia de financiamiento, se han logrado en América Latina durante las últimas décadas reformas relevantes, aunque con sustanciales variaciones entre los distintos países. El proceso de reforma sobre el sistema de financiamiento político en los 18 países de la región, permite enumerar entre sus características y tendencias principales las siguientes:

- En lo formal, un sistema predominantemente mixto, con una tendencia a favor del financiamiento público y una proclividad a acentuar los límites legales a las contribuciones privadas. Todos los países, excepto Venezuela, cuentan con financiamiento mixto, si bien en grados diferentes.

El financiamiento público tiene una larga tradición en América Latina. De forma similar a muchos regímenes políticos de Europa occidental, se optó por éste como una manera de evitar o disminuir la incidencia de intereses particulares y poderes fácticos en el desempeño de las funciones partidarias. En los 17 países que cuentan con financiamiento público existen subvenciones directas (en dinero o bonos) o indirectas (servicios, beneficios tributarios, franquicias postales, acceso a los medios de comunicación, como ocurre en la mayoría de los países, capacitación, etcétera).

Los métodos de distribución del financiamiento público directo en la región son fundamentalmente de tres tipos: proporcional a la fuerza electoral en nueve países (Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Uruguay); un método combinado en siete, en el que una parte se distribuye equitativamente entre los partidos y la otra de acuerdo con la fuerza electoral (Argentina, Brasil, Ecuador, México, Panamá, Perú y República Dominicana), y un tercer método en el que una parte se distribuye de manera proporcional a la fuerza electoral y otra de acuerdo con la representación parlamentaria (Paraguay).

Su objetivo reside, por un lado, en lograr condiciones más equitativas durante la competencia electoral entre los diversos actores políticos y, por el otro, en una mayor transparencia en materia de financiación, orientada

a mitigar los altos niveles de corrupción política.<sup>38</sup> Sin embargo, debido a la combinación de múltiples factores tales como una regulación inadecuada, ineficacia de los órganos de control y del régimen de sanciones y de prácticas políticas hasta ahora favorables a la trasgresión de las normas, el financiamiento público ha funcionado en muchos casos, más que como un sustituto parcial del privado, como aditamento del mismo. Por ello, y pese a su contribución positiva, su impacto a la fecha ha sido limitado, variando de país en país.

- No obstante las virtudes del financiamiento privado, no hay duda de que el tráfico de influencias, la captura de la agenda del Estado y los escándalos de corrupción política, riesgos asociados al financiamiento privado, determinaron que la mayoría de los países haya introducido prohibiciones en cuanto a su origen y algunos hayan impuesto límites en relación con sus montos. En general, a través del establecimiento de estas barreras o restricciones a las contribuciones privadas se procura evitar grandes desequilibrios o asimetrías en las arcas de los partidos, disminuir la magnitud de las contribuciones "plutocráticas" y la consiguiente influencia indebida de instituciones y grupos de interés sobre las instituciones y políticas públicas e impedir la vinculación de las agrupaciones partidarias y candidatos con dinero proveniente de actividades ilícitas.

La mayor parte de los países (16) establece restricciones sobre el origen de las contribuciones privadas, predominando las prohibiciones de donaciones de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros.

---

<sup>38</sup> Otro de los propósitos del financiamiento público, según sus defensores, es liberar a las fuerzas partidarias de la "humillante tarea de pedir dinero", permitiéndoles concentrarse en sus labores de tipo político. Véase Gidlund, G., "Public Investments in Swedish Democracy", *The Public Purse and Political Parties: Public Financing of Political Parties in Nordic Countries*, Helsinki, The Finnish Political Science Association, 1991, p. 25.

- Existe una tendencia a favor de controlar los disparadores del gasto electoral, estableciendo topes y acortando campañas, con resultados disímiles en los diferentes países. Esta tendencia se ve acompañada de una reorientación en el uso de los recursos públicos bajo el concepto de inversión electoral, destinados al fortalecimiento de los partidos políticos mediante el apoyo a actividades de investigación y capacitación. Tal es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú.
- Mientras ciertos temas han sido tratados adecuadamente, otros, en cambio, como el acceso equitativo a los medios de comunicación, cuentan en la mayoría de los casos con una regulación precaria o inexistente.
- Los niveles de transparencia se mantienen bajos, si bien se observa un mayor número de reformas dirigidas a fortalecer la rendición de cuentas y a mejorar la divulgación. Se constata asimismo en este ámbito un papel creciente y positivo de los medios de comunicación y de la sociedad civil. Ciertamente, la mayor parte de los países latinoamericanos ha incorporado en sus legislaciones la obligación de rendir cuentas, salvo El Salvador y Uruguay.<sup>39</sup>

En cuanto a la divulgación, el análisis comparado revela la existencia de una tendencia regional hacia la apertura de la información a los ciudadanos a través de la publicación de los balances de los partidos, aunque se trata de una tendencia aún incipiente y se refiere principalmente a la publicación en gacetas y diarios oficiales, por lo general de escasa circulación.

- Sin perjuicio de reconocer ciertos avances, la gran mayoría de las reformas recientes no ha venido acompañada del fortalecimiento necesario de los órganos de control y del régimen de sanciones.

---

<sup>39</sup> Ferreira Rubio, Delia, "Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación", en Griner, Steven, *et al.* (comps.), *op. cit., supra*, nota 26, pp. 77-106.

Los sistemas de financiamiento vigentes en América Latina se caracterizan por privilegiar la regulación abundante; sin embargo, subsisten bajos niveles de transparencia, órganos de control débiles, un régimen de sanciones bastante ineficaz y una cultura proclive al incumplimiento. Factores como el régimen de gobierno, el sistema de partidos y la cultura política pesan en la determinación de las características fundamentales y en el funcionamiento de los sistemas nacionales de financiación.

Pese a los avances registrados en materia de regulación del financiamiento político, aún existe en América Latina una gran distancia entre las normas y la práctica. Sin duda, durante las últimas décadas se han logrado progresos, aunque con variaciones sustanciales entre los distintos países. Sin embargo, los avances en materia normativa han ido acompañados, en un buen número de países, de bajo cumplimiento de las leyes, un reducido nivel de transparencia, órganos de control débiles y un régimen de sanciones poco eficaz.

De ahí que no baste con recorrer el camino de las reformas legales y sea necesario ir más allá, al ámbito cultural; se requiere un cambio en la manera de hacer política, es decir, en los valores, actitudes y comportamiento de los políticos.

Además, dada su complejidad y el alto grado de controversia que lo rodea, el tema está en constante evolución y su perfeccionamiento se alcanza sólo por aproximaciones sucesivas.

Por último, cabe señalar que con el objetivo de no hacer inoperantes las reformas legales, en este campo debe avanzarse con prudencia y evitar la regulación excesiva, legislando sólo en aquello que pueda hacerse cumplir y que pueda controlarse. En ese sentido, la experiencia latinoamericana muestra que aún es largo el camino por recorrer, particularmente en la línea de fortalecer los órganos de control y crear un verdadero y eficaz régimen de sanciones.

Antes de concluir, quisiera hacer un breve comentario sobre los mecanismos de discriminación positiva. En el caso de la participación política de la mujer, aunque la región ha incluido en un número significativo

de países (11), medidas para asegurar la inclusión femenina en los espacios políticos, se trata de un tema reciente sobre el cual aún no se pueden sacar conclusiones claras en cuanto a sus efectos. América Latina debe seguir avanzando en la línea de garantizar la paridad de género, no sólo en la regulación sino fundamentalmente en la práctica política.

Asimismo, en materia de participación política de minorías étnicas, y en específico de las poblaciones indígenas, cabe señalar que los marcos normativos siguen siendo insuficientes para garantizar el acceso político a sectores que tradicionalmente han sido subrepresentados. Aun cuando todavía queda mucho por hacer, cabe tener presente, por ejemplo, las medidas compensatorias o de discriminación positiva que se han establecido (Colombia, Ecuador, México, Panamá y Venezuela), así como la distritación deliberada o "gerrymandering afirmativo", las circunscripciones especiales y la sobrerepresentación por regiones, los escaños reservados y la técnica de mejor perdedor o, incluso, en el extremo, la representación segmentada de comunidades. Igualmente, en los derechos étnico-políticos al interior de las comunidades indígenas relacionados con el derecho de autogobierno y el desarrollo de órdenes normativos internos, a través de sus usos y costumbres.

Por su parte, el transfuguismo político, identificado como uno de los principales problemas que enfrentan los partidos políticos de la región, no ha generado a la fecha instrumentos de reforma significativos. A excepción de Bolivia, Ecuador y, más recientemente, Brasil, existe un vacío importante de regulación. Sin embargo, y ante el crecimiento de este fenómeno en la vida partidaria, es probable que se vuelva de atención obligada en los siguientes procesos reformadores.

Como se desprende de lo señalado, en América Latina se han dado importantes avances en relación con la reforma política y electoral requerida para fortalecer la institucionalidad democrática en los diferentes países. Sin embargo, debe destacarse que en término generales muchas de estas reformas no han dado los resultados esperados debido a los siguientes factores:

- Muchas de ellas se han efectuado de manera coyuntural, con un enfoque más táctico que estratégico, para obtener beneficios concretos a favor de una fuerza o fuerzas políticas en el corto plazo.
- En muchos casos no existe un compromiso verdadero con las reformas, hay mucho de “gatopardismo” y de falta de voluntad para acatarlas.
- Además de falta de voluntad, ha existido también bastante ignorancia y desconocimiento de parte de los actores que tienen a su cargo efectuar las reformas.

Como ha destacado Daniel Zovatto y lo precisamos ambos en un reciente estudio,<sup>40</sup> la nueva agenda de reformas que la región necesita en materia política y electoral debe dar respuesta, entre otras, a las siguientes interrogantes: ¿Cómo logramos, mediante diseño institucional, fortalecer y democratizar los sistemas políticos para que puedan resistir, democráticamente, los múltiples desafíos que enfrentan? ¿Cómo creamos las condiciones de estabilidad política y de eficacia que aseguren la gobernabilidad? ¿Cómo conciliamos los objetivos de representación, de participación y de gobernabilidad de manera equilibrada y eficaz? ¿Cómo diseñamos y ponemos en marcha un sistema político capaz de dar respuesta, vía políticas públicas, a los problemas de la pobreza y de la desigualdad? ¿Cómo damos respuestas institucionales eficaces a los problemas de la personalización del poder, de la desinstitucionalización de la política, a la fragmentación de los partidos y a la captura del Estado por parte de intereses privados?

A la hora del diagnóstico, y sobre todo de las recomendaciones, hay que escapar de la perversa lógica binaria o maniquea –bueno o malo– tan característica de América Latina, e incorporar a la paleta de colores la

---

<sup>40</sup> Zovatto, Daniel, y Orozco Henríquez, J. Jesús, “Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: Lectura regional comparada”, en *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, Zovatto y Orozco Henríquez, coords., México, UNAM-IDEA Internacional, 2008, pp. 199-201.

variedad de grises; la región no va a dar respuesta a los graves problemas de gobernabilidad sólo mediante la reforma constitucional o la ingeniería institucional. En América Latina sobran ejemplos de cómo han fracasado intentos de esta naturaleza. Sin embargo, un diseño apropiado facilita la gobernabilidad democrática.

En este sentido, la prioridad debe pasar por el fortalecimiento y la institucionalización del sistema de partidos, así como por la calidad del liderazgo político. Los problemas actuales de la democracia regional no se resolverán si apostamos todo a la ingeniería constitucional. Ésta importa y mucho, ya que permite crear los incentivos adecuados para mejorar el desempeño de las instituciones del sistema político, pero la prioridad debe pasar por la institucionalización de un sistema democrático de partidos y el fortalecimiento de la calidad del liderazgo.

Al decir de Lipset, nada contribuye tanto a la credibilidad y a la consolidación de la democracia como el prestigio y la institucionalización de un sistema de partidos; y a la inversa, nada erosiona más la vida democrática como el desprestigio y la parálisis de los partidos y su incapacidad para ofrecer respuestas eficaces a las demandas de la ciudadanía.

En suma, hay que reformar las instituciones y las reglas, hay que crear ciudadanía, pero también hay que ayudar a cambiar, y para bien, a la clase política. La sostenibilidad de la democracia, su profundización y consolidación demandan el fortalecimiento e institucionalización de los partidos políticos, no su extinción.

Los problemas de la democracia se solucionan con mejores partidos y no con *outsiders*, con política de mejor calidad y no con antipolítica. De ahí la importancia de recuperar la credibilidad en la política, de mejorar su calidad, de hacerla más transparente, de volverla más eficaz, de acercarla a la ética, pero, sobre todo, reconectarla con la gente.

Es apremiante fortalecer el sistema de partidos y prioritario construir “capital político” que asegure el éxito de los futuros procesos latinoamericanos de reforma.

**AMÉRICA LATINA: Regulación de la democracia interna de los partidos políticos**

País	Mecanismos de selección de candidatos a cargos de elección popular			Mecanismo de selección de autoridades Reguladas por Constitución o Ley	Intervención del Órgano Electoral	Financiamiento público
	Constitución	Ley	¿Elecciones internas?			
Argentina	No	Sí	Sí, abiertas	No	Sí	No
Bolivia	No	Sí	Sí <sup>1</sup>	Sí, legislación electoral	Sí	No
Brasil	No	No	Sí, cerradas/conven- ciones <sup>2</sup>	No	No	No
Chile	No	Sí	Sí, cerradas. Plebiscito para ratificación de candidatos	No	Sí	No
Colombia	No	Sí	Sí, abiertas y/o convenções	Sí, legislación electoral	Sí <sup>3</sup>	Sí
Costa Rica	No	Sí	Sí, cerradas <sup>4</sup> / convenções	No	Sí	No
Ecuador	No	No	—	No	Sí	No
El Salvador	No	No	—	No	Sí	No

<sup>1</sup> La ley de partidos políticos define el principio electivo de la democracia interna. Cada partido define el mecanismo de elección.

<sup>2</sup> Aunque la ley delega a los estatutos partidarios la definición de los marcos de acción en el campo de la democracia interna, advierte que la participación en éstos se refiere a los afiliados de cada partido.

<sup>3</sup> Opcional.

<sup>4</sup> Si bien las elecciones internas se realizan con el padrón nacional, se entienden como cerradas porque se pide al votante dar su adhesión al partido en el momento de presentarse a emitir su voto.

País	Mecanismos de selección de candidatos a cargos de elección popular			Mecanismo de selección de autoridades Reguladas por Constitución o Ley	Intervención del Órgano Electoral	Financiamiento público
	Constitución	Ley	¿Elecciones internas?			
Guatemala	No	Sí	Sí, cerradas/ convenciones	Sí, legislación electoral	Sí	No
Honduras	No	Sí	Sí, abiertas	Sí, legislación electoral	Sí	Sí
México	No	No	Sí, cerradas/ convenciones <sup>5</sup>	No	Sí <sup>6</sup>	Sí <sup>7</sup>
Nicaragua	No	No	—	No	Sí	No
Panamá	No	Sí	Sí, cerradas	No	Sí	Sí
Paraguay	No	Sí	Sí, cerradas	Sí, legislación electoral	Sí	No
Perú	No	Sí	Sí, cerradas/abiertas	Sí, legislación electoral	Sí	No
República Dominicana	No	Sí	Sí, cerradas, convenciones	Sí, legislación electoral	Sí	No
Uruguay	Sí	Sí	Sí, abiertas	Sí, legislación electoral	Sí	No
Venezuela	Sí	Sí	Sí, cerradas	Sí, Constitución Política	Sí	No

<sup>5</sup> Por jurisprudencia, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y el Instituto Federal Electoral (IFE), mediante una serie de resoluciones emitidas entre los años 2002 y 2004, dictaron jurisprudencia de carácter obligatorio en donde señalan claramente la existencia de una asamblea u órgano equivalente como principal centro de decisión del partido, conformada con todos los afiliados o al menos, con un gran número de delegados o representantes, que debe funcionar periódicamente. De igual forma se requiere la existencia de procedimientos de elección mediante el voto directo o indirecto de los afiliados, en los que se garantice la igualdad y la libertad respecto de su derecho a elegir dirigentes y candidatos.

<sup>6</sup> Si existe irregularidad en los procedimientos internos y si después de acudir a las instancias internas del propio partido político la situación prevalece, se puede promover un medio de impugnación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>7</sup> La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que tanto la elección de dirigentes partidarios como la designación de sus candidatos quedan comprendidos dentro de las actividades que ordinariamente efectúan los partidos políticos, de tal forma que su realización resulta susceptible de ser cubierta con los recursos provenientes del financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

## PANEL DE COMENTARIAS

Doctor Edmundo Urrutia:

*Muy buenas tardes. Es un gusto estar con ustedes y más estar de vuelta en este evento tan importante para la vida política guatemalteca. Quisiera decir, como introducción a este panel con nuestros honorables invitados, que en años recientes varios especialistas se han enfocado en el tema de la institucionalización de los partidos políticos en Guatemala.*

*Desde hace algún tiempo existe conciencia de la necesidad de fortalecer la organización partidaria, en el sentido de lograr una mayor institucionalización. Es necesario decir que Guatemala y su sistema de partidos políticos están muy abajo en su desarrollo institucional. Probablemente es uno de los países donde menos se ha desarrollado institucionalmente el sistema de partidos políticos. Esto sin duda es grave, sobre todo para el funcionamiento y calidad de nuestra democracia, porque del desarrollo y la calidad de los partidos depende la calidad de los gobiernos y sus políticas. Se ha comprobado que un partido, con alto grado de desarrollo organizativo y calidad institucional, pone en práctica las mejores políticas públicas; es más eficiente y eficaz. Asimismo, la corrupción es menor y, sobre todo, un sistema de partidos políticos altamente institucionalizado es un factor que neutraliza la influencia de los poderes fácticos que, como sabemos, en nuestra historia han tenido una influencia desproporcionada en las decisiones políticas.*

---

NOTA: Las transcripciones de los comentarios, que se publican en esta sección no fueron revisadas por sus autores. La versión editada de las mismas es responsabilidad del DISOP.

*¿A qué se debe esta baja institucionalidad? ¿Qué pasa con nuestros partidos políticos? ¿Qué pasa con nuestra política? ¿Qué pasa con nuestros políticos? Hay una preocupación por establecer las causas de tal situación, aunque no es éste el momento para hablar de ellas. Este panel tiene otro objetivo. Sin embargo, creo que es importante seguir reflexionando acerca de las causas del poco desarrollo institucional de nuestros partidos, porque ahí estaría la clave para impulsarlo. Indudablemente, la premisa de esta actividad está en que precisamente la ley de partidos políticos es un elemento clave, un factor decisivo para impulsar o no la institucionalidad de los partidos políticos.*

*El caso es que hoy se le ha pedido a los dirigentes políticos Luis Zurita, Haroldo Quej y Jorge Herrera que reaccionen a las consideraciones contenidas en el documento base de este seminario. Antes de darles la palabra, quisiera mencionar algunos datos personales de nuestros invitados. Jorge Herrera Castillo es miembro del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Patriota. Es sociólogo de formación, pero además es consultor y analista político. Actualmente es asesor del bloque legislativo del Partido Patriota y de algunas comisiones específicas en el Congreso de la República. Haroldo Quej Chen es miembro del Comité Ejecutivo Nacional del Frente Republicano Guatemalteco. Dentro de los cargos públicos que ha desempeñado se encuentra el de Alcalde Municipal y Diputado al Congreso de la República. En las elecciones generales del 2007 fue candidato a la Vicepresidencia; actualmente es asesor del Bloque Legislativo del FRG en el Congreso de la República. Luis Zurita es miembro del Comité Ejecutivo Nacional de la Unidad Nacional de la Esperanza y Presidente del Consejo Político de ese partido. Es un reconocido ideólogo de la socialdemocracia en el país. En las elecciones generales de 1990 fue candidato vicepresidencial. Ha sido Secretario de Coordinación Interinstitucional de la actual Presidencia de la República y en la actualidad es Viceministro de Ambiente y Recursos Naturales. Como ustedes ven, en este panel contamos con protagonistas que conocen la arena política de manera directa, no como muchos de nosotros, que la vemos desde los graderíos. En ese sentido, consideramos que su opinión es muy valiosa.*

*Vamos a comenzar con una pregunta general dirigida a cada uno de ellos. Se les ha pedido, recordemos, que reaccionen al documento que elaboró ASIES. Vamos a preguntarles, primero que todo, su opinión sobre la necesidad del desarrollo institucional de los partidos políticos en Guatemala. La pregunta es: ¿Existe conciencia y voluntad de impulsar el desarrollo institucional de los partidos políticos a los que ustedes pertenecen? El documento abunda mucho en este aspecto, por lo que quisieramos conocer su reacción frente a esta insistencia, y al valor que se da al tema de la institucionalización. Comencemos con nuestro amigo Jorge Herrera.*

**Jorge Herrera:**

Buenas noches a todos y todas. Es para mí un honor estar, en representación del Partido Patriota, ante este selecto grupo, agradeciendo la invitación que nos hizo ASIES. Cuando estábamos fundando el Partido Patriota - yo soy uno de sus fundadores -, pensábamos en qué tipo de partido queríamos para el país. Uno de los puntos centrales que nos propusimos fue que debía ser un partido de largo plazo, que trascendiese coyunturas político electorales y, sobre todo, que llegase a una madurez, en tanto y cuanto pudiéramos no sólo estar bien legales, sino que además tener un partido de bases amplias y de masas críticas. Hoy hemos visto un proceso de debilitamiento de la institucionalidad política en el país, lo cual se refleja en algunas conductas de tipo social, de falta de intermediación y de representación; nosotros sí creemos muy fervientemente en la necesidad de la institucionalidad o institucionalización de los partidos.

**Luis Zurita:**

Gracias. Efectivamente, el Congreso de la República hizo reformas a la ley electoral y de partidos políticos en el 2004 y el 2006, como nos fue mostrado en la plática anterior, con el objetivo de mejorar y desarrollar el sistema político electoral del país, y creo que se hicieron de buena fe. Fueron esfuerzos por mejorar la organización de los partidos, aumentar el

número de afiliados, se modificó el calendario electoral, se descentralizaron las juntas receptoras de votos. También se legisló sobre el financiamiento de los partidos políticos y el financiamiento de las campañas.

Sin embargo, el pueblo no percibe mejoras, pues nuestro proceso político electoral y nuestro sistema de partidos políticos siguen siendo muy imperfectos. De los partidos políticos hasta ahora ninguno ha trascendido un triunfo electoral. Todo esto es lamentable, puesto que se traduce en desaliento social. Nuestra sociedad no se ve expresada, no se ve representada, y la participación del pueblo en el proceso político electoral sigue siendo muy baja. La pregunta que yo me hago es ¿por qué ha pasado esto? Y en mi caso, que he estado en la política durante casi toda mi vida, desde mi mayoría de edad, me lo he preguntado de muchas maneras, porque he sido parte de ese proceso, y con mucha conciencia he tratado de coadyuvar a superar esas deficiencias. Sin embargo, no lo logramos. Empezamos los partidos con mucho entusiasmo, pero lamentablemente no llegamos a trascender hacia la construcción de partidos históricos.

Mi conclusión personal es que lo que no permite que eso se dé, es el contexto sociopolítico y socioeconómico del país. Creo que el contexto sociopolítico es la expresión de una sociedad fragmentada y confrontada que impacta la lucha política y, por lo tanto, los partidos políticos reflejan esa realidad. Pero al mismo tiempo, el sistema socioeconómico es mercantilista y excluyente, impactando de la misma manera el proceso político del país. Creo, por lo tanto, que los partidos políticos adolecen de muchos defectos, pero sobre todo, para ser congruente con la pregunta, institucionalmente no se desarrollan. La representatividad es muy débil, la participación es escasa y no hay una verdadera estructura democrática en los mismos. Esto se aplica prácticamente a todo el sistema de partidos políticos, y es una mea culpa también del partido en el que yo participo. Creo que hay muchas cosas por hacer para superar eso, pero considero que poco a poco iremos ahondando en el tema.

**Edmundo Urrutia:**

*Muchas gracias. Ya Luis hizo alguna incursión en el diagnóstico acerca de las causas del poco desarrollo institucional de nuestro sistema de partidos políticos. Ese es un tema muy importante. Probablemente aparezca de nuevo, pero vamos a escuchar ahora a Haroldo Quej, del FRG.*

**Haroldo Quej:**

Muchas gracias. Bueno, gracias a Dios estamos vivos este día. Gracias a ASIES que nos convocó a esta reunión; es una gran oportunidad estar acá, platicando del desarrollo institucional de los partidos políticos. Yo tengo 18 años de estar en un partido, en el FRG. He ganado cuatro elecciones y he perdido una. Realmente hay que decir que el fortalecimiento institucional de los partidos sí es necesario. Ninguna institución va a llegar lejos, si no hay un fortalecimiento bien intencionado de quienes la dirigen. Nosotros sabemos, y yo principalmente lo entiendo, porque fui Secretario de Organización de mi partido por más de 12 años, que no se puede ganar elecciones si no se hace un trabajo permanente. En el documento se plantea que si un partido cuenta con afiliados en un municipio donde no existe comité ejecutivo local, debería promoverse la pronta constitución de tal organización o dar de baja a esos afiliados. Quiero decirles que la razón por la que no se organizan muchos comités ejecutivos municipales es económica. En 30 municipios de nuestro país se necesitan como mínimo Q25,000.00 para organizar un comité ejecutivo municipal; en 51 municipios se necesitan Q15,000.00, y más o menos en 250 se necesitan Q5,000.00 para organizar un comité ejecutivo municipal.

Tampoco es cierto que el fortalecimiento de un partido político pase por tener comités ejecutivos municipales. Se organizan, pero existen más comités ejecutivos, a los que en la jerga partidaria les decimos comités ejecutivos "formales". De hecho, en Alta Verapaz barrimos con las alcaldías, no necesariamente con comités ejecutivos municipales legales, sino con comités ejecutivos municipales "formales", porque estos no requieren dinero. El dinero se usa para la campaña, y habiendo poco, pues no se va

a gastar en organización. Entonces, se hace lo mínimo necesario exigido por la ley para mantener la infraestructura legal, número uno.

Número dos, hay que capacitar a la gente en todos los idiomas, no sólo en español y no sólo con la visión occidental, sino con la visión de cada población. Por eso el documento es un poco contradictorio cuando dice que además de los partidos políticos también están los comités cívicos. Entonces, a alguien se le ocurrió que al comité cívico entren los indígenas. ¿Por qué?, si nosotros no somos minoría. El problema de muchos que son teóricos en la política es que manejan conceptos de minoría, en cuanto nos tratan a nosotros los indígenas como que fuésemos minoría. Nosotros, somos mayoría. Por ejemplo en Carchá, donde de cinco elecciones hemos ganado cuatro en estos últimos 20 años, hemos demostrado que ningún comité cívico nos puede ganar, porque los quechqués somos mayoría. De cada 100 gentes, 97 son quechqués y 3 no lo son o no quieren serlo. Entonces, el problema es que la capacitación nada más es en español y no es entre nosotros. Yo siempre he dicho que la política no es tipo AA, hablar los mismos de lo mismo, en el mismo lugar a la misma hora y con el mismo reglamento. Eso no es política, así no se ganan las elecciones.

Y por último, el financiamiento. Debe ser el Estado el que brinde el financiamiento político. De lo contrario, está el narcotráfico que lo puede financiar, o están los señores que también lo pueden financiar. Ambos son fuertes, ambos imponen sus intereses. Yo los conozco, los he visto pasar y sé sus repercusiones en nuestro país. Territorialmente, el narcotráfico ya ocupa áreas geográficas determinadas, donde necesita aterrizar avionetas, donde necesita mover sus lanchas. Cada vez que el Estado, y los que están en el Estado, se niegan a financiar la democracia, pues sí va a ver democracia, pero de alguna manera capturada por estos poderes. Y concluyo diciendo que los partidos sí reflejan la realidad del país. Como son los partidos, así es nuestro país y no es lo contrario.

**Edmundo Urrutia:**

*Gracias Haroldo, gracias por la vehemencia y por las observaciones críticas a nuestro documento. Se está tomando nota de esas agudas observaciones que precisamente vienen de alguien que está ahí, que está viviendo la experiencia y no lo está haciendo desde un gabinete. La democracia, como tú dices, cuesta dinero. Entonces, tenemos que tomar en consideración estos aspectos. Quienes estudiamos este tema sabemos que el asunto del financiamiento tiene gran importancia. ¿No sé si alguno de ustedes quiere reaccionar a lo que han dicho entre sí? De lo contrario pasamos a la siguiente pregunta.*

*Bueno, quisieramos preguntarles sobre las reformas a la ley electoral del 2004-2006 y los efectos, ya sean positivos o negativos, que éstas tuvieron en sus organizaciones. Por otro lado, también queremos preguntarles acerca de qué otras reformas creen que son necesarias para fortalecer institucionalmente el sistema de partidos políticos en Guatemala. Es decir, la pregunta tiene dos partes. Una se refiere a qué experiencia directa tuvieron sus partidos a raíz de las reformas recientes; y al mismo tiempo, que nos hagan una reflexión respecto a lo que ustedes consideran necesario seguir haciendo con la ley electoral. ¿Qué otras reformas creen ustedes que son necesarias, y que sus partidos con toda probabilidad van a impulsar en el seno del Congreso de la República, con las que ya se están gestando en su seno? Quisiera que Haroldo reaccionara a esta pregunta.*

**Haroldo Quej:**

Bueno, en cuanto a los cambios que se hicieron en el período que concluyó con las elecciones del 2007: encareció el proceso electoral, porque después de ir a 331 municipios, se tuvo que ir a casi 600 circunscripciones electorales municipales. Entonces, esto implicó tener una logística de convocatoria, una de capacitación y otra de movilización en cada una de las CEM. O sea, se convirtió en mil problemas, en vez de sólo ser 331. Esto encareció el proceso, pero obligó a los partidos a dejar de ser fachadas

municipales y determinó que tenía que haber organización local más pequeña y no solamente una fachada municipal. El tercer tema, es que definitivamente la ley electoral no debe ser como un proceso que un grupo de diputados o un grupo de intelectuales den por concluido. Es un proceso de cambio permanente, el cual nunca se debe dar por concluido. En política y en reformas electorales no debe haber una conclusión, porque hay líneas duras que hay que ir fortaleciendo, engrosándolas, y hay líneas circunstanciales que hay que ir mejorando. Por ejemplo, el financiamiento, el control, la transparencia, por la misma situación de contexto de nuestro país. A muchos les parece que no, pero inclusive las maras en nuestro país tienen áreas geográficas ya ocupadas, en las que, o se negocia con ellos o se hace algún trabajo más concreto, porque aún esto es un factor para ir o no ir a hacer campaña a algunos lugares, y creo que lo que hace falta, va a seguir siempre haciendo falta, es una verdadera descentralización permanente. Gracias.

**Edmundo Urrutia:**

*Muchas gracias, le damos la palabra a Luis.*

**Luis Zurita:**

A mi manera de ver, las reformas que se hicieron en el 2004 y 2006, como ya dije, son bien intencionadas, pero creo que se quedaron en el nivel formal, por lo que se deben profundizar. Por un lado, fortalecer la institucionalidad de los partidos; y por otro, revisar la estructura de los distritos electorales y legislar apropiadamente el uso de los medios de comunicación. Me quisiera explicar de la siguiente manera. Por ejemplo, en el asunto de la institucionalidad de los partidos, se tiene que ser mucho más preciso en la estructura de los mismos a nivel nacional, departamental y municipal. Se tiene que forzar más a los partidos a que en verdad resuelvan algunas de las observaciones que se hicieron en el documento que nos presentó ASIES. En el mismo se habla, por ejemplo, de municipios donde hay afiliados, pero no hay organización partidaria; existe una presencia formal del partido nada más, y esos afiliados dependen del

Comité Ejecutivo Nacional, y el mismo desde la capital designa incluso a los candidatos a diputados, alcaldes y concejales en esos departamentos y municipios donde no hay organización legal. Eso hay que superarlo, porque de esa manera debilitamos la representatividad y la participación política del pueblo.

También creo que debiera legislarse más en el aspecto de los fundamentos ideológicos de los partidos. Ésa es una gran debilidad que tenemos acá en muchos partidos políticos. Por supuesto, como dije anteriormente, los partidos son expresión de la estructura sociopolítica y socioeconómica del país. Ésta es una sociedad fragmentada, también se dice eso en el documento, una sociedad dividida, una sociedad confrontada. Al no haber un componente ideológico que aglutine, que cohesione las expresiones políticas, lógicamente hay una tendencia a formar partidos por docenas, los que muchas veces no se diferencian uno del otro en su concepción de la realidad. Y eso lo hemos visto en las campañas electorales. Como anécdota, en alguna oportunidad escuché una entrevista radial con dos candidatos a presidente, donde el periodista le pregunta a ambos: "Ésta es una oportunidad para que le cuenten al pueblo por qué ustedes están luchando en partidos diferentes. Me imagino que tienen posiciones ideológicas diferentes", y ninguno de los dos pudo explicar qué los diferenciaba. Y eso lo comprobamos nosotros en la práctica todos los días en Guatemala.

Pero tampoco hay propuestas programáticas. Realmente no lo debiera decir yo, pero muchos comentaristas, muchos analistas han reconocido que la UNE, el partido actual de gobierno, es el que más lejos ha llegado en un esfuerzo programático en este proceso de apertura democrática en Guatemala. Se hizo un gran esfuerzo por tener una expresión programática, y se está haciendo un gran esfuerzo por llevarla a la práctica. Sin embargo, cuesta bastante, porque atrás de nosotros no hay una práctica al respecto, pero se está experimentando.

También creo que la cuestión de los distritos electorales es una cuestión de fondo. No podemos seguir eligiendo, en el caso de los diputados, por

medio de grandes listados. Por ejemplo, aquí en la capital las planillas son de 11 candidatos, y el pueblo debe votar por gente que ni conoce, que nunca ha tratado, que no tiene participación en grupos sociales concretos, y donde la mayoría de los candidatos en una planilla de 11 van de relleno, porque generalmente sólo los primeros 2 ó 3 lugares tienen posibilidades de ganar una elección; y esto se repite de igual manera en los departamentos. Creo que en el caso de la capital, por ejemplo, una forma de avanzar estructuralmente al respecto, podría ser que las mismas zonas de esta capital fueran distritos electorales. Yo creo que un dirigente de la zona 5, por ejemplo, que ha luchado todo el tiempo en esa zona, que es dirigente social, que todo el mundo lo conoce, tiene derecho a participar políticamente y defender los intereses de la zona 5, que aún es mucho más poblada que algunos departamentos. Entonces, por qué no hacer un distrito electoral de la zona 5, donde hay posibilidades de que los verdaderos líderes compitan por una curul. En Alta Verapaz, por ejemplo, si lo vemos desde el punto de vista cultural, el Polochic y la parte central del departamento son diferentes, culturalmente, étnicamente, geográficamente. Ahí perfectamente salen dos distritos electorales. Pero muchas veces el electorado de Panzós tiene que votar por un candidato de Carchá que ni conoce y quien nunca ha hecho vida social, ni ha luchado nada por el Polochic. Entonces, yo creo que revisar el asunto de los distritos debe ser un tema de fondo que debiéramos de conversar.

Y luego está el tema de los espacios mediáticos. Creo que los medios de comunicación tienen que contribuir a la construcción de la democracia en Guatemala y no sólo beneficiarse económicamente, como sucede ahora, cuando simplemente seguimos cayendo en el mercantilismo político, que no nos está conduciendo al fortalecimiento y desarrollo de la democracia. Hay que garantizar la igualdad de espacios en los medios de comunicación. Hay que democratizar el acceso a los medios de comunicación y, por supuesto, hay que democratizar el acceso a la información. El pueblo tiene derecho a conocer qué piensan los dirigentes políticos y los medios también. La ley electoral, a mi manera de ver, debiera regular esa participación y garantizar a todos los partidos políticos espacios similares en tiempo, para que puedan expresar su ideario, su cosmovisión,

su estructura programático ideológica y de esa manera creo que se puede contribuir bastante a democratizar el proceso.

**Edmundo Urrutia:**

*Gracias, Luis. Son propuestas muy interesantes. Me complace que hayas puesto en primer plano varios temas, tales como la identidad ideológica de los partidos, la necesidad de que tengan un programa, un plan de gobierno. También me complace saber que ustedes en la UNE se sienten en ese y otros aspectos fuertes. Me parece también muy interesante tu propuesta relacionada con los medios de comunicación. Yo creo que necesitamos en verdad que los medios jueguen un papel de impulsores de la democracia y no al contrario. ¿Qué opina de este tema, Jorge?*

**Jorge Herrera:**

Hay un refrán que dice: "hecha la ley, hecha la trampa", y quisiera como tocar fondo con algunos de los temas de tipo estructural que están en el nudo de lo que debe ser el desarrollo de la institucionalidad de los partidos políticos. Por un lado tenemos el aspecto legal. En este caso estamos hablando de reformas a la ley electoral y de partidos políticos. Sin embargo, por el otro tenemos lo que es la práctica de los partidos. Antes de iniciar el panel comentábamos con uno de los panelistas que si se revisan los principios, los postulados de muchos partidos, vienen a ser casi lo mismo, ¿por qué razón? porque el marco jurídico establecido así lo plantea. Entonces, los partidos se sujetan a ese tipo de directrices legales y se acomodan a ellas.

Quisiera tocar algunos aspectos que, dentro de un planteamiento de reforma electoral, debiesen ser considerados por los decisores políticos. No sólo los que deciden la reforma a la ley electoral, que conforman el Congreso, sino también los actores que están intrínsecamente ligados a la dinámica de los partidos. Estoy hablando de los actores sociales, de los actores institucionales, para que de una u otra manera podamos entrarle al fondo del asunto. Primero, los elementos que atentan contra la

sobrevivencia partidaria, yo diría que están en el régimen constitucional. Es un régimen que logró, de 1986 a la fecha, un desarrollo de la democracia en ciertos niveles. Sin embargo, con la experiencia del 93 al 95 vimos cómo los procesos de democratización tenían grandes deficiencias, ¿dónde estaba el nudo de la deficiencia? ¿estaba en la ley o estaba en los actores políticos? Una de las conclusiones a las que llegamos en el partido cuando estábamos en el proceso de nuestro desarrollo, fue precisamente eso. ¿Cuántos partidos habían sobrevivido eventos electorales y cuántos partidos, por sí, tenían la posibilidad de haber crecido y desarrollarse por encima de sus derrotas electorales? Y vimos que una de las grandes debilidades fue precisamente que actores extra partidos influyen directamente en la dinámica de los partidos. Uno de los elementos que tocaba el doctor Orozco era justamente el de los poderes fácticos. Nosotros señalamos, dentro de los planteamientos que se hicieron a nivel de una asamblea nacional del partido, que uno de los problemas a vencer dentro del partido, y dentro de nuestra propia dinámica, era justamente superar el sistema político clientelar, porque ese frena el desarrollo de la institucionalidad de los partidos.

Entonces, una parte de la reforma tiene que responder de alguna manera a la necesidad de esa institucionalización de los partidos; y quiero exponer algunos temas que están en el debate. Primero, hoy por hoy pareciera que la tendencia es a disminuir el número de partidos por la vía de aumentar los porcentajes de afiliados respecto del padrón electoral o en cuanto a la representación territorial. ASIES nos pone un desafío al decir que donde no hay organización municipal, no tiene sentido tener afiliados o tener ciertos niveles de organicidad. Bueno, ese planteamiento puede ser válido, en tanto sea el reflejo de la incapacidad de los partidos para desarrollar otro de los elementos que es importante, la democracia interna, los niveles de participación de las dirigencias y de los sectores internos del partido. Porque realmente no tiene sentido tener una organización de tipo formal, donde los actores que puedan estar inscritos dentro de la formalidad no tienen espacios de representación y de participación, sino que "a dedo" las cúpulas dirigenciales deciden sobre eso. Entonces, esos elementos

deben estar muy bien establecidos dentro de la práctica política partidaria en sí, y también dentro de lo que debe ser una línea de tipo legal.

Hay otro elemento que me llamó poderosamente la atención respecto de las reformas. Creo que las que se hicieron son avances milimétricos dentro de lo que es el desarrollo y el fortalecimiento institucional de los partidos. Sin embargo, algo que valió la pena: el financiamiento partidario, los niveles de transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, aunque la camisa de fuerza legal decía una cosa la experiencia demostró otra verdad. De todos modos, lo que son los financiamientos públicos parece que no aguantan mucho en este caso. Por tanto, es necesario repensar ese tema.

Por otro lado, algo que fue muy bueno para el proceso y para el desafío de los partidos, y en el caso nuestro así lo evaluamos, es justamente esa descentralización electoral. Eso valió la pena. Creo que hubo un mayor desarrollo de varios eventos positivos y algunos no tanto, perversos diríamos, en el manejo de la actividad política. Por una parte, creo que la lección aprendida es justamente ese nivel de desarrollo de la representación a los niveles de las comunidades. Considerando que la descentralización electoral hoy es un buen reto para que la institucionalidad pueda responder o no por los mil problemas que puedan ocaionarse, ese es un asunto que debemos de repensar los políticos, para que realmente responda la institucionalidad. Porque no podemos tener una institucionalidad debilitada, que no garantice justamente los niveles de participación ciudadana y de extensión territorial de los partidos mismos.

Quisiera terminar esta intervención con lo siguiente: Creo que uno de los puntos que debemos tomar muy en cuenta, dentro de esta fase de reformas de tercera generación, es justamente cómo podemos responder al desafío de una institucionalidad permanente y la verdadera práctica de los partidos. Puede haber leyes buenas y prácticas que no van dentro de esa aspiración. Una de las reacciones que tenemos justamente ante el documento de ASIES está en esa línea. Decíamos que un partido que no tiene representación, aunque la pueda llenar legalmente, no necesariamente

está institucionalizado. La experiencia nuestra nos indicaba una gradación. Decíamos, una primera fase era tenerlo legal, pero eso no nos daba capacidad de competitividad, porque no era en sí misma un arraigamiento dentro del corazón de la población. Para poder tener un nivel de desarrollo –y la historia electoral última nos lo demostró–, necesitábamos avanzar más en el asentamiento de la institucionalidad política con todos los actores que estábamos buscando. Comentaba con alguien hoy que para nosotros pareciera ser bueno el hecho que muchos alcaldes pudieran estarse pasando a nuestra organización política. Pero en esencia eso no es bueno, porque lo único que refleja es justamente uno de los problemas centrales que hay, el del clientelismo político; el problema de un partido que tiene que buscar cómo ir con un segundo o un tercer lugar, o un dirigente que no ganó una elección o que pueda pasarse a un partido con el propósito de tener poder nacional. No se trata de eso. Creemos que los pasos son aún débiles, lentos, pero seguros en términos de poder, a fin de lograr que la implantación, la democracia, los niveles de institucionalidad, los niveles de una dirigencia bien capacitada y con identidad partidaria puedan reproducirse dentro de nuestra institución.

**Edmundo Urrutia:**

*Considero que tu intervención ha señalado aspectos muy importantes. Por ejemplo, me llamó la atención tu señalamiento de que en Guatemala los partidos políticos tienen un promedio de vida muy bajo. Creo que duran 6 años como promedio. Actualmente, si tomamos en consideración los últimos 22 años de democracia, tenemos ya como cuatro o cinco generaciones de partidos políticos. Tu disposición de hacer un partido a largo plazo, que trate de neutralizar el clientelismo político, también me parece de suma importancia. El doctor Orozco dijo algo muy interesante en su intervención, cuando afirmó que la democracia de los partidos requiere la democracia dentro de los partidos, y después abundó muchísimo sobre el tema de la democracia interna. El documento base también contiene algunos aspectos de ese tema tan importante y que se encuentra ahora en un primer lugar en la agenda de la reforma de la ley electoral.*

*Yo quisiera que ustedes reaccionaran a ese tema de la democracia interna, que nos dijieran qué tipos de reformas o cambios en los mecanismos internos de funcionamiento de los partidos se necesita, si hay que modificar la elección de autoridades, si hay que modificar la elección de candidatos, si por ejemplo, como se ha mencionado aquí, los afiliados tienen que tener derechos dentro del partido, tales como, derechos de elección de las autoridades internas y de los candidatos. ¿Qué reacción tienen ustedes frente a este tema tan crucial y que se está discutiendo en estos momentos, Haroldo?*

**Haroldo Quej:**

La democratización en un partido no pasa necesariamente por elecciones internas, porque así como el sistema de partidos políticos responde a la cultura de un país, así también hay países que lo hacen, pero porque su cultura así lo permite. En el nuestro hay dos antecedentes en estos 20 años recientes donde, cuando se hicieron elecciones internas, se acabó el partido. Ahora, hablando de la democratización en términos más amplios, creo que el principio de la democratización en los partidos políticos, al igual que en muchas cosas en este país, pasa por reconocer que vivimos en un país multiétnico, multilingüe, pluricultural y multireligioso. Si no tenemos ese reconocimiento, la democracia puede ser tal vez la que concibió otro señor en otro país que no es el nuestro, porque la democracia es el reflejo de la cultura de los países. Si, por ejemplo, en nuestra cultura la democracia es reconocer a quien según su luna y su estrella y su apellido nació para ser lo que es, esa es la democracia. Según la luna y la estrella del nacimiento de una persona, en mi cultura, esa es la designación que trae para ser uno. El apellido Pop, o Aj pop, que quiere decir los gobernantes, que pueden ser presidentes de comités, de cofradías, alcaldes, diputados, lo que sea, proviene de un linaje y la gente lo reconoce. Son infraestructuras sociales que muchos no quisieran ver, pero ahí están y los resultados también están a la vista.

Me refiero ahora al tema de las mujeres. Yo soy indígena cien por ciento, y creo que las cuotas para indígenas, para mujeres o para jóvenes o para

cualquier otro grupo social, demeritan la misma democracia. Creo que la democracia es un proceso evolutivo de los seres sociales, en este caso de las personas, que por su desarrollo individual y contexto social, económico y cultural van creciendo. ¿Por qué ahora tenemos 129 alcaldes según el documento? Pues porque hasta ahí ha llegado el crecimiento y el desarrollo de la participación indígena. Vamos a tener más por supuesto, pero para esto se necesitan más empresarios indígenas con capacidad de apoyar indígenas. Por supuesto, más estructuras sociales no financiadas por el exterior, sino financiadas por los mismos indígenas y con menos inversión en ideologías que no son las nuestras. Entonces, la presencia de los indígenas, de las mujeres y de los jóvenes, es más un proceso evolutivo, como diría Darwin, de las personas y de los contextos, que permiten que las personas participen, más que una buena voluntad. Por ejemplo, si en Alta Verapaz o en algún otro departamento se postula o se elige a indígenas, si no tienen la capacidad instalada para ejercer el puesto para el cual fueron electos, definitivamente va a ser un fracaso, y va a ser un cierre definitivo para otros procesos, por lo que hay que tener cuidado.

Por eso también quisiera decir que la democratización es el reconocimiento de la realidad económica de los pueblos. No es, como dicen los señores que tienen un pensamiento avasallado por don Hayek, que creen que todo el mundo puede salir adelante. No es así en un país como el nuestro, donde de cada 100 agricultores 3 son agroindustriales, 27 hacen agricultura de subsistencia y el resto hace de infrasubsistencia. Igual es en la política. Para hacer política se necesita dinero para movilización, dinero para alimentación, dinero para todo. Si sabemos que los guatemaltecos tienen menos de \$2.00 de ingresos al día, los pobres y los más pobres tienen menos de \$1.00, entonces ¿cómo van a financiar su participación?, ¿cómo van a financiar la democracia que se ve limitada por la economía? Sí, yo vengo de esos grupos, y aún así cuesta mucho, aun trayendo todos los factores a favor. Finalizo diciendo – aún no me han puesto la tarjeta roja –, democracia e ideología en Guatemala no caben, porque a veces la ideología que se quiere imponer es importada y la ideología nuestra es multiétnica, multilingüe, pluricultural y multirreligiosa.

Por eso es que hay muy poca diferencia entre una ideología y otra, porque aquí solo nos dividimos en pobres, extremadamente pobres y una super cúpula de poder económico. Entonces, por eso es que no hay una ideología distante y no la puede haber. ¿Qué ideología puede tener aquel que necesita sobrevivir? Su única ideología es: "Ojalá hayan tortillas para la tarde y algo que comer." Por eso es que la democracia no es lo que se describe muchas veces; la democracia es el ejercicio cultural, social e histórico de las poblaciones; si reconocemos eso, tenemos chance de ganar alcaldías y diputaciones en un país muy limitado en todos los sentidos.

**Edmundo Urrutia:**

*Muchas gracias, Haroldo. Tu intervención nos deja mucho que pensar. No es el momento de hacerlo, pero gracias por tus aportes tan interesantes. Sobre todo por alusión al carácter cultural de las formas propias de elección de líderes, lo que obviamente, en el caso de los indígenas de Guatemala, colisiona, como ya lo mencionó el documento, con esta ideología liberal que hace de los ciudadanos individuos abstractos, depositarios de derechos y deberes, pero sin hacer ninguna diferenciación étnica, sin hacer ninguna diferenciación de género, sin hacer ninguna diferenciación socioeconómica. Muy interesante en verdad tu participación, incluso la referencia a "los señores." Vamos a pasarle la palabra a Jorge sobre el tema de la democracia interna.*

**Jorge Herrera:**

Creo que Haroldo toca un tema interesante. Por cierto, recuerdo que en una ocasión llegó al partido un representante de los pueblos indígenas, y nos preguntó: ¿cuáles son sus postulados respecto del tema nuestro?" Nosotros nos quedamos con la boca abierta, honestamente hablando. Nuestro Secretario General le dijo: "¿Cuál es la propuesta que usted nos trae, y qué necesitan ustedes, como parte de lo que debe ser su propio tejido?" Este dirigente se incorporó al partido, y ahí continúa como miembro del mismo; hemos tenido ricas experiencias con él. Es un dirigente muy bueno. Está en el Congreso de la República y ha sido electo por segunda ocasión.

Recuerdo mucho algo que ha sido la experiencia nuestra en este proceso de crecimiento y maduración de este partido de masas críticas, al cual aspiramos, y es justamente que una parte del área programática de nuestro partido fue trabajada por profesionales mayas. Llegaron con nosotros y están inmersos en un tejido de trabajo. Cuando vemos su representación política dentro de los órganos del partido, tenemos que reconocer que todavía hay mucho trecho que recorrer, para poder validar esos niveles de representación y de participación, que demandan no sólo los actores que puedan estar de ese lado, sino sobre todo el mismo desarrollo democrático de nuestro partido.

Creo que cuando en la ley se habla de la representación de las minorías o de las comunidades, una cosa es lo que pueda decir el aspecto legal y otra la realidad que se pueda practicar en los partidos. Sinceramente, los niveles de representación, de participación y de gestión deben ser trabajados en las reformas electorales, para que la democracia interna sea una expresión de ese crecimiento en el ejercicio práctico de los partidos, sobre todo en lo que son sus representaciones puntuales, tanto en los órganos como en su asentamiento e implantación territorial. Algo que me llamaba la atención dentro de la exposición, relacionado con que se cancelen aquellas afiliaciones donde no hay dirigencia municipal establecida, tiene que ver conque debe reconocerse que existe un esfuerzo orgánico, un esfuerzo de adhesión, de simpatía, de vinculación política y de cierta identidad. Entonces, lejos de eliminar una posibilidad, cómo se puede trabajarla en otra dirección, por ejemplo, establecer los niveles en los cuales un partido pueda manejar una asamblea de 4 por 360 gentes o más. Va a ser difícil, porque éste es uno de los cuellos de botella que tienen justamente los niveles de elección, o los niveles de representación y de participación en los órganos. En todo caso, hay que trabajar mejor la manera en la cual estos actores no queden marginados por decisiones formales o por libros de adhesión formales, que no tienen ninguna vinculación a lo legal, sino que realmente se forme un proceso en el cual puedan tener activa participación, con representaciones muy establecidas. Habría que trabajar un poco en esa dirección y no cerrar la puerta, a fin de no perder un esfuerzo que se hace en términos de niveles de participación.

**Edmundo Urrutia:**

*Gracias, Jorge. Muy sugerentes tus ideas. Estamos llegando ya casi al final de nuestra actividad. Vamos a darle la palabra a nuestro amigo Luis Zurita, conscientes de que el tiempo ya se nos está acabando.*

**Luis Zurita:**

Voy a ser muy breve, muchas gracias. Creo que cuando los pueblos vivían aislados uno del otro, lógicamente cada uno generaba su concepción de la realidad del mundo en que vivía. Pero a medida que avanza la historia, los pueblos se conectan y nos conocemos más. Hoy se habla de la globalización, de la idea global; los pensamientos y las ideas se difunden ahora con mayor facilidad a través de los medios de comunicación; hay una permanente interacción de ideas. Por lo tanto, cada vez más hay una tendencia a embarcarse dentro de ideologías planetarias, que ayuden a cohesionar al ser humano a través de este planeta que, como dije ya, es una aldea global. Creo por eso que las ideologías son muy importantes, porque cohesionan a los miembros de un partido político. Los ayudan a tener una comprensión común de la realidad. Los ayudan a tener elementos para analizar la realidad en que se vive, y los ayudan a encontrar los remedios para resolver los problemas políticos, económicos, sociales y culturales de cada país.

Desde luego, en el caso Guatemala, los partidos políticos lamentablemente están capturados por poderes económicos, visibles e invisibles. Esto es una gran limitante para el desarrollo de la democracia de los partidos políticos. Hacer política en Guatemala es muy caro; comparto este punto de vista con Haroldo; se requiere mucho dinero. No es suficiente tener buenas ideas, porque el modelo está construido de esa manera. Todo el sistema funciona de acuerdo con los recursos financieros que se tienen; si no se tiene capacidad financiera, no puede haber movilización. Por eso el Estado tiene que comprometerse más con la construcción de los partidos políticos. El sistema mismo se tiene que comprometer, tiene que finanziarse la democracia. La democracia no

puede nacer de la nada. Hay que invertir en ella, porque es tan importante como el proceso económico productivo. La política es fundamental para el desarrollo de un país; uno lo ve hoy en los países más desarrollados, donde hay equilibrio entre Estado y mercado, como una racionalidad, como una ética que coadyuva a la construcción del progreso de los pueblos.

Desde esa perspectiva, como lo mencioné anteriormente, tiene que hablarse seriamente de la estructura nacional de los partidos. Tiene que haber, de una u otra forma, un proceso que permita que los miembros de un partido representen intereses concretos de la sociedad en que se vive. Por supuesto, ésta es una sociedad multicultural y tenemos que abrir espacios para garantizar que estas sociedades, estos cuatro pueblos que existen en Guatemala, de los cuales uno tiene 23 expresiones étnicas, puedan participar en el proceso político nacional. Tenemos que encontrar un camino para que eso se dé, para que haya una mejor democracia en Guatemala. Y debemos pensar también en que la elección de candidatos se tiene que democratizar; es decir, no se puede seguir escogiendo a dedo, como se estila en Guatemala, cuando, por ejemplo, el secretario general escoge a dedo al secretario departamental, y el secretario departamental escoge a dedo a los secretarios municipales. Ahí ya hay una aberración política, que distorsiona todo el proceso. Eso se tiene que superar, porque si así comienzan las cosas, cuando llegan los procesos electorales de la misma manera, a dedo se designan los candidatos; y muchas veces en función de qué candidato tiene más recursos para pagarse su propia campaña. Muchas veces un candidato no necesariamente usa sus propios recursos, sino que se sabe vender dentro del sistema, con empresarios, ya pensando en obras a futuro; y entonces entra la corrupción al sistema político desde el mismo proceso electoral.

Por consiguiente, hay muchos aspectos que considerar. Lamentablemente el tiempo no permite abordarlos todos. Pero felicito este esfuerzo y este avance permanente de ASIES. Ya son 24 eventos sobre el rol de los partidos políticos que se han realizado. Es una gran contribución al fortalecimiento y desarrollo de la democracia en Guatemala, y los aliento a que sigamos

profundizando, que pensemos seriamente en que hay que cicatrizar las heridas de este país, porque también por ahí pasa la construcción de la democracia. Hay que llevar ética y compromiso social al sistema económico productivo. También estamos muy conscientes que hoy en día debemos tratar de establecer y mantener relaciones muy concretas y estratégicas con la naturaleza, con el ambiente. Y todos éstos son cimientos que van a ayudar en un momento dado también a fortalecer la vida política del país, muchas gracias.

**Edmundo Urrutia:**

*Estas palabras son muy importantes. Como también fueron de cierre, quisiera ofrecerle a nuestros otros invitados que puedan hacer un cierre de 30 segundos.*

**Haroldo Quej:**

Muchas gracias. El documento de ASIES realmente es digno de discutirse en todos los partidos políticos, pero también entre todos los universitarios y universidades que están estudiando Ciencias Políticas. Creo que refleja mucho la realidad de nuestro país, y creo que la política se aprende leyendo y también se aprende haciendo, así que muchas gracias. Este documento lo discutimos ayer en el partido con unos 20 miembros. Ya hicimos nuestro texto paralelo oral y ya sabemos la parte buena, ya se la sacamos. Les agradecemos el financiamiento de esto, porque a nosotros nos va a servir, gracias.

**Jorge Herrera:**

Estamos muy agradecidos con ASIES por esta invitación. Creemos que están enfocando su investigación y este documento en construcción muy adecuadamente en algo tan trascendental, como es lo sustantivo de las reformas a la ley electoral, muy agradecidos.

**Edmundo Urrutia:**

*Muchas gracias. Yo creo que éste fue un panel muy rico, con muchas ideas. Seguramente dejó muchas inquietudes en ustedes. Agradecemos de nuevo su presencia y su buena disposición, ya ASIES de nuevo gracias por crear este espacio, que se ha convertido en un espacio tradicional para discutir estos temas tan trascendentales para nuestra vida política. Muchas gracias, también al Doctor Orozco.*

## Acerca del conferencista y los participantes en el panel de comentaristas

### *José de Jesús Orozco Henríquez*

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Maestro en Derecho Comparado por la Universidad de California en Los Ángeles, EE.UU. Candidato a doctor en Derecho por la UNAM. Es investigador Titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor de asignatura de la Facultad de Derecho de la UNAM.

Entre los cargos que ha desempeñado se encuentran el de Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Magistrado de la Sala Central del entonces Tribunal Federal Electoral. También ha sido Director General de Asuntos Jurídicos, Director General de Legislación Universitaria y Secretario Académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Es autor de diversos libros y numerosos artículos publicados sobre Derecho Constitucional, Derecho electoral, Derecho Comparado y Teoría del Derecho. Ha participado en más de 200 eventos académicos nacionales e internacionales en más de 20 países de América, África, Asia y Europa.

### *Edmundo Urrutia*

Realizó estudios de filosofía en la Universidad de San Carlos de Guatemala, Maestro en Ciencias Sociales de FLACSO, México, doctorado en Ciencias Políticas por la Universidad de Nuevo México.

Ha sido catedrático en las universidades de San Carlos, Rafael Landívar y del Valle. También ha desempeñado una intensa labor académica como investigador en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y en los institutos de investigación de las universidades Rafael Landívar y San Carlos, así como en ASIES. Dentro de los cargos públicos que ha desempeñado fue cronista del gobierno del presidente Arzú (1996-2000), Secretario de la Secretaría de Análisis Estratégico (2005) y

embajador de Guatemala en el Reino Unido (2006-07). En la actualidad es director del Posgrado Centroamericano en Ciencias Sociales de FLACSO.

*Jorge Herrera Castillo*

Sociólogo, consultor y analista político. Miembro del Comité Ejecutivo Nacional de Partido Patriota (PP). Es asesor del bloque legislativo del Partido Patriota y de comisiones específicas en el Congreso de la República.

*Haroldo Quej Chén*

Miembro del Comité Ejecutivo Nacional del Frente Republicano Guatemalteco (FRG). Dentro de los cargos públicos que ha desempeñado se encuentran el de Alcalde municipal y diputado al Congreso de la República durante tres períodos legislativos. Para las elecciones generales de 2007 fue candidato a Vicepresidente. Actualmente es asesor del bloque legislativo del FRG.

*Luis Zurita*

Ingeniero Químico. Miembro del Comité Ejecutivo Nacional de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) y presidente del Consejo político de dicho partido. Es un reconocido ideólogo de la socialdemocracia en el país. Para las elecciones generales de 1990 fue candidato vicepresidencial. Fue Secretario de coordinación interinstitucional de la actual presidencia de la República; en la actualidad es Viceministro de Ambiente y Recursos Naturales.

## **PERSONAS PARTICIPANTES Y ENTIDADES REPRESENTADAS EN EL FORO PÚBLICO**

**PERSONAS PARTICIPANTES: 142 inscritas  
(se estima que en total asistieron unas 160 personas)**

**INSTITUCIONES REPRESENTADAS:**

### **Partidos políticos (32)**

- |         |          |
|---------|----------|
| 1. CASA | 9. PLP   |
| 2. CREO | 10. PP   |
| 3. EG   | 11. PU   |
| 4. FCN  | 12. UCN  |
| 5. FRG  | 13. UNE  |
| 6. GANA | 14. URNG |
| 7. LV   | 15. VMA  |
| 8. MIO  |          |

### **Sector académico (19)**

- |          |         |
|----------|---------|
| 1. UFM   | 4. URL  |
| 2. UMG   | 5. USAC |
| 3. UPANA |         |

### **Centros de estudios e investigación (26)**

- |          |           |
|----------|-----------|
| 1. ASIES | 6. DOSES  |
| 2. CECAP | 7. FLACSO |
| 3. CECMA | 8. ICCPG  |
| 4. CIEN  | 9. SID    |
| 5. CCC   |           |

#### **Medios de comunicación (4)**

- |    |              |    |            |
|----|--------------|----|------------|
| 1. | EL PERIÓDICO | 3. | TELECENTRO |
| 2. | RADIO PUNTO  |    | TRECE      |

#### **ONG, sindicatos y sociedad civil (11)**

- |    |          |     |                |
|----|----------|-----|----------------|
| 1. | AEU      | 7.  | IIS            |
| 2. | AFIN     | 8.  | IXIM           |
| 3. | COVIPRI  | 9.  | NOTI EDUCATIVA |
| 4. | CGTC     | 10. | REDMA          |
| 5. | FETRACUR | 11. | SIDEH          |
| 6. | GNF      |     |                |

#### **Instituciones públicas (13)**

- |    |          |     |         |
|----|----------|-----|---------|
| 1. | CAS      | 6.  | MINEDUC |
| 2. | CEC      | 7.  | MINDEF  |
| 3. | CONGRESO | 8.  | ONSEC   |
| 4. | INAP     | 9.  | SCEP    |
| 5. | INFOM    | 10. | SCSPR   |

#### **Comunidad internacional (10)**

- |    |                                  |    |      |
|----|----------------------------------|----|------|
| 1. | Consulado de Finlandia           | 4. | KAS  |
| 2. | Embajada de la R. F. de Alemania | 5. | NIMD |
| 3. | GTZ                              | 6. | OIM  |
|    |                                  | 7. | PNUD |

#### **Otros participantes (27)**

## ACRÓNIMOS Y SIGLAS EMPLEADOS EN ESTA MEMORIA GENERAL

### PARTIDOS POLÍTICOS:

<b>FRG</b>	Frente Republicano Guatemalteco
<b>GAN</b> A	Gran Alianza Nacional
<b>PP</b>	Partido Patriota
<b>PU</b>	Partido Unionista
<b>UNE</b>	Unidad Nacional de la Esperanza
<b>URNG</b>	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
<b>VIVA</b>	Visión con Valores

### OTROS:

<b>ADC</b>	Agenda Departamental Compartida
<b>ANC</b>	Agenda Nacional Compartida
<b>ASIES</b>	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CEAE</b>	Comisión Específica de Asuntos Electorales, Congreso de la República
<b>CED</b>	Comité Ejecutivo Departamental
<b>CEM</b>	Comité Ejecutivo Municipal
<b>CEN</b>	Comité Ejecutivo Nacional
<b>CRE</b>	Comisión de Reforma Electoral
<b>DISOP</b>	Departamento de Investigaciones Sociopolíticas de ASIES
<b>DOSES</b>	Asociación de Desarrollo, Organización, Servicios y Estudios Socioculturales
<b>FKA</b>	Fundación Konrad Adenauer
<b>FLACSO</b>	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
<b>FPBP</b>	Foro Permanente de Partidos Políticos

<b>IDEA</b>	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
<b>III</b>	Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, Universidad de Salamanca
<b>LEPP</b>	Ley Electoral y de Partidos Políticos
<b>NDI</b>	Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales
<b>nIMD</b>	Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria
<b>OEA</b>	Organización de los Estados Americanos
<b>PNUD</b>	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>SOROS</b>	Fundación Soros Guatemala
<b>TSE</b>	Tribunal Supremo Electoral



9 789993 961383