

Explorando las dinámicas territoriales del voto en una sociedad fragmentada

Luis Fernando
Mack

El despliegue institucional “formal” y el arraigo electoral “real” de los partidos políticos en Guatemala (1985-2003)*

FLACSO - Guatemala
lmack@flacso.edu.gt

GUATEMALA TIENE UNO de los sistemas de partidos más inestables de América Latina, sobre todo si se toman en cuenta los indicadores que las ciencias políticas han diseñado para medir el desempeño institucional de los partidos y la consecuente estabilidad y arraigo del sistema electoral. Como lo señala un estudio reciente:

La volatilidad más alta de la región centroamericana es la guatemalteca: 48.7 [...]. La cifra indica que en Guatemala, durante el período considerado y en promedio, la variación de votos (elección presidencial) y escaños parlamentarios entre partidos, entre una y otra elección, es casi del 50%. En Guatemala, entre elección y elección nacen y mueren partidos, los legisladores cambian de partido, y los votantes cambian de preferencias. (BID-IDEA-OEA 2004:32)

Tales indicadores demuestran que Guatemala tiene partidos institucionalmente débiles, con una alta tasa de “fecundidad”, pero, sobre todo con una altísima tasa de “mortalidad infantil”, sin arraigo ciudadano, con escasa representatividad. Así la democracia electoral se convierte en un desfile de colores, siglas y lemas que parecen no tener una base sólida, en términos organizativos. Ello plantea un gran misterio hasta ahora sin resolver: ¿Quién gobierna en Guatemala? Si realmente los partidos políticos están tan débilmente estructurados o no existen, ¿cómo se postulan, entonces, regularmente candidatos en todos los niveles del poder político?, ¿cómo se conciben y articulan las estrategias electorales?, ¿qué relaciones se establecen entre los votantes y las múltiples organizaciones partidarias?

En el presente análisis se explora tentativamente este misterio, partiendo de una investigación más extensa sobre la lógica institucional de los partidos políticos y la geografía electoral guatemalteca. Cuando los analistas afirman que en Guatemala no existen partidos políticos, o solamente existen muy débilmente estructurados, lo hacen a partir de una perspectiva formal; aquella que regularmente el Tribunal Supremo Electoral se encarga de registrar. Sin embargo, la hipótesis que guía este trabajo es que, paralelamente a esta fachada formal, persisten prácticas informales de organización política que nadie está en capacidad de regular. Estas prácticas se articulan en los intersticios de la misma Ley Electoral y de Partidos Políticos que permite e induce un subregistro sistemático de la organización partidaria efectiva. En otras palabras, las organizaciones partidarias tienen una lógica y una regularidad mucho más estables que la que se observa a través de los datos formales, que difícilmente reflejan orden o permanencia.

* Este artículo retoma, de manera sintética, algunas de las primeras conclusiones de la investigación “La lógica institucional de los partidos políticos y los dilemas de la democracia electoral en Guatemala” realizada por el Programa de Investigación Sociopolítica de la FLACSO, Guatemala, con la participación de Paola Ortiz Loaiza, Mario López y María Alejandra Erazo, a quienes se agradece su valiosa contribución. Asimismo, los análisis exploratorios de los resultados electorales fueron realizados en cooperación con Willibald Sonnleitner, en el marco del proyecto FLACSO-CEMCA “La geografía electoral de Guatemala”.

Para demostrarlo, se recuerda en primer lugar, que los partidos políticos son siempre el reflejo de la sociedad en la que se insertan, por lo que necesariamente responden a los incentivos institucionales del sistema político vigente. Por ello, se analizan sintéticamente las debilidades de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, subrayando los vacíos legales y la forma en la que éstos condicionan el desempeño electoral de los partidos políticos. En segundo lugar, se estudian las variables del desempeño de los partidos políticos. El análisis empírico de los desfases entre la organización y el número de afiliados a nivel municipal, así como entre ambos aspectos organizativos y la capacidad efectiva de los partidos de captar votos y conquistar alcaldías municipales, revela una patente discontinuidad entre la presencia institucional y el desempeño electoral de los partidos políticos. Sin embargo, existe una regularidad mucho más palpable que la que se ha reconocido hasta la fecha. Las dinámicas de las elecciones municipales de los últimos veinte años muestran que a nivel local, los partidos políticos y/o los líderes partidarios tienen una sorprendente capacidad de construirse electorados estables y de hacerse reelegir con cierta regularidad. Finalmente, se concluye con una reflexión sobre los desafíos que plantea este estudio para el análisis de la política guatemalteca y la llamada “consolidación” democrática.

EL INCIERTO ENTORNO INSTITUCIONAL DE LA ACCIÓN POLÍTICA EN GUATEMALA

Como es bien sabido, los partidos políticos constituyen un elemento fundamental para el funcionamiento democrático y la gobernabilidad. De acuerdo con la teoría clásica de la ciencia política, son los conductos de expresión privilegiados para representar al pueblo y responder a sus demandas políticas (Sartori 2000: 55).

Los partidos políticos han sido objeto de una extensa argumentación que tiende a demostrar que son instituciones en crisis, debido a que en ninguna parte parecen responder a los deseos y a las expectativas de los ciudadanos y ciudadanas. Como primer punto, se parte del supuesto de que existe una crisis generalizada de los canales de representación política y de la actividad política. Si se considera que las ideologías, así como los partidos políticos tienden a desdibujarse en sociedades como las europeas –en donde fueron concebidos y donde desempeñaron un papel fundamental como representantes y voceros de los grupos sociales– la creciente movilidad y diversidad de los intereses de los individuos y de las sociedades, así como el cambio de los contextos sociales, políticos y económicos que dieron origen a estas instituciones, terminan de explicar la crisis en aquellas regiones.

No es necesario, por tanto, profundizar demasiado para comprender que en las sociedades latinoamericanas el papel de los partidos políticos ha sido muy distinto, con poca o ninguna representación social, y con una influencia escasa en el reacomodo político y social, producto de los cambios económicos y políticos. De allí que su crisis y “aparente” caducidad sea más profunda en este continente. El término “aparente” se plantea aquí como una interrogante, con la intención de abrir un debate a largo plazo que permita repensar los partidos políticos, el sistema de partidos y, por qué no, el sistema político guatemalteco.

El enfoque del presente documento inicia, entonces, donde todos los demás terminan: se ha reconocido que existe una débil institucionalización de los partidos y del sistema de partidos en Guatemala, lo cual se ha demostrado reiteradamente en análisis de volatilidad electoral (pérdida de caudales electorales de los principales partidos políticos), transfuguismo político (frecuentes fugas de líderes y militantes de un partido a otro), índices de creación y desaparición de partidos, baja estructura y actividad partidaria, recursos escasos, ausencia de plataformas programáticas e ideológicas, falta de identidad partidaria, entre otros.

Partiendo de ese hecho, este análisis pretende entender la lógica de los partidos políticos en Guatemala, para lo cual se sitúa en la perspectiva del entorno institucional de la “democracia guatemalteca” (las reglas de juego). Precisamente una de las funciones del sistema político

debería ser la de la regulación efectiva de la actividad partidaria. Como se busca demostrar, este entorno institucional favorece un determinado tipo de acción que se estabiliza en un bajo grado de institucionalización formal de los partidos políticos.

Una segunda perspectiva inicia en el umbral de la argumentación anterior, es decir, a partir del hecho de que es cierto que los partidos políticos en Guatemala prácticamente son inexistentes –al visualizarlos con los indicadores de la Ciencia Política tradicional– la interrogante que surge es ¿cómo, entonces, se generan las dinámicas electorales y de alternancia del poder en Guatemala? A partir de esta pregunta, se visualiza la acción política desde las estructuras partidarias informales, es decir, cómo, bajo la fachada de las siglas y estructuras partidarias visibles, pueden esconderse prácticas políticas no reguladas. En el fondo del planteamiento subyace la idea de que las instituciones formales en Guatemala son incompletas, débiles, excluyentes y no alcanzan a regular las interacciones sociales, por lo que se recurre de manera regular a la búsqueda de “redes de inclusión” y al “familismo amoral” para saldar estos vacíos.

Esto indica que las instituciones formales han significado muy poco, precisamente porque en la práctica las reglas formales han estado supeditadas a las redes personalistas y clientelares, de corte patrimonial, que determinan que ciertos líderes negativos –los caudillos– tengan mayor peso que las reglas formales. Teóricamente, a este aspecto se le denomina “redes de inclusión”, es decir, las construcciones de autoridad que se revisten formalmente de la legitimidad legal pero que, en el fondo, operan bajo la legitimidad carismática –desde la teoría política Weberiana. Esto contribuye a explicar la política en Guatemala, tan errática, inestable y compleja, en la que prevalecen los aspectos coyunturales, específicos y limitados en el tiempo –mientras dure el influjo del caudillo. Está sujeta a lo que Hirschmann llamó el “síndrome de la fracasomanía”, conformado a partir de conductas dependientes e individualistas que favorecen el “borrón y cuenta nueva”.

Los canales institucionales son deficitarios en cuanto a su capacidad de representar efectivamente a la ciudadanía, lo que explica la persistente desconfianza y las críticas a las que se les someten. Esta deslegitimación provoca una dualidad que se sitúa en el corazón del sistema político, entre reglas formales –las leyes, por ejemplo– y los arreglos informales –la corrupción y el cacicazgo, por ejemplo– lo que determina una permanente y sistemática debilidad de regulación de las instituciones en general, que es descrita por Guillermo O’Donnell como un “gigantesco dilema del prisionero” (citado en Carbonell, Orozco & Vásquez, 2002: 257).

LA DEFICIENTE REGULACIÓN EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN PARTIDARIA

La Ley Electoral y de Partidos Políticos establece una reglamentación demasiado flexible para la organización y el desempeño de los partidos políticos, permitiendo que en la práctica éstos últimos organicen la estructura y la estrategia partidaria completamente alejados del ordenamiento legal. Esto ocurre precisamente porque toda la ley es minimalista, es decir, establece únicamente criterios mínimos que favorecen que estructuras con baja representatividad y un despliegue territorial limitado, se comporten en la práctica como partidos fuertes, representativos y dinámicos.

En ese sentido, el cuadro 1 presenta sintéticamente lo que se podría llamar la “fotografía legal” de un partido político, y como se puede apreciar, tal retrato es el fiel reflejo de la tan difundida “inexistencia” de partidos políticos en Guatemala.

Un elemento fundamental de la ley actual es que ésta no cuenta con mecanismos de sanción para obligar al cumplimiento de sus disposiciones. En algunos casos se señalan penalizaciones que, por no estar debidamente reguladas, se aplican de manera arbitraria y, generalmente, a discreción del Tribunal Supremo Electoral, por lo que la ley pierde su carácter coercitivo y su eficacia.

Artículo	Temática	Requisitos de la ley	Problema
Artículo 19, Libro 2, Título 2, Capítulo 1	Requisitos mínimos para la existencia de partidos políticos	Número de afiliación del 0.30% del total de ciudadanos (en la actualidad, cerca de 15 000 afiliados), y que por lo menos la mitad puedan leer y escribir	Pocos incentivos del partido para ampliar su base de afiliación que favorece la baja representatividad
Artículo 94, Libro 2, Título III, Capítulo 4	Requisitos mínimos para conservar el registro	No propiciar fraude electoral. Obtener como mínimo el 5% de los votos válidos o haber alcanzado una representación en el Congreso	La ley permite que partidos que no participan en elecciones, conserven su registro
Art. 49, Inciso a, Inciso c del Libro 2, Título II, Capítulo 3	Organización partidaria municipal	Contar con 40 afiliados que sean vecinos del lugar para tener organización municipal	Baja representatividad. Se permite que partidos sin organización vigente, postulen candidatos a ese nivel
Art. 49, Inciso b, Inciso c del Libro 2, Título II, Capítulo 3	Organización partidaria departamental	Que el partido cuente con organización en al menos 4 municipios; que haya electo Comité Ejecutivo Departamental y que sus integrantes estén en sus cargos	Despliegue minimalista para tener un órgano partidario departamental, con capacidad para postular candidatos a ese nivel
Art. 49, Inciso c del Libro 2, Título II, Capítulo 3	Organización partidaria nacional	Que el partido cuente con al menos 50 municipios (de 331), o 12 departamentos (de 22); que se haya electo un Comité Ejecutivo Nacional y que sus integrantes estén en posesión de sus cargos	Despliegue minimalista para conformar un partido político, con capacidad para postular candidatos a nivel nacional
Art. 21, Libro 2, Título 2, Capítulo 2	Financiamiento a la vida partidaria	La ley no determina los mecanismos que garanticen la vida partidaria, solamente estipula lo concerniente a la deuda política (2 pesos centroamericanos por voto), pero no regula su destino	Se favorece que los partidos operen bajo los auspicios de quienes están dispuestos a "invertir" en ellos
Artículo 28, Libro 2, Título 2, Capítulo 3	Democratización interna	La ley deja a discrecionalidad los mecanismos de representatividad y democratización interna	La ley favorece el dominio elitista del partido
Considerando 3 del Reglamento de la Ley Electoral	Vida partidaria	La Ley Electoral y de Partidos Políticos y su reglamento, no contemplan regulaciones para muchos aspectos de la vida partidaria, dejándolo a "discreción" de cada partido	La Ley Electoral no regula suficientemente la vida partidaria y favorece que los mismos se comporten como maquinarias electorales

Cuadro 1 - Vacíos de la ley en cuanto a Estructura Organizativa.

Fuente: Elaboración propia con base en la LEPP.

Otro aspecto que debe tomarse en cuenta es el momento fundacional del sistema de partidos guatemalteco, que ha determinado muchas de las inercias institucionales y vicios del sistema actual (*path dependency*). Como uno de los aspectos más importantes, se menciona que la primera generación de partidos políticos que participó en el primer proceso electoral (1985) se conformó a partir de un decreto presidencial (30-83) que exigía requisitos casi insignificantes, pues bastaba con una declaración jurada del líder para hacer constar la existencia de la organización y la afiliación partidaria requerida. Por lo tanto, el sistema actual se conformó con partidos prácticamente inexistentes, declarados en papel (declaraciones que en algunos casos resultaron ser falsas, como hace constar el artículo exonerador de culpas de la ley electoral actual, artículo 263). A partir de entonces, el funcionamiento con requisitos mínimos se institucionalizó y facilitó que estas organizaciones lograran postular candidatos, aún sin tener ninguna representación social; con ello, se dio inicio al nuevo régimen electoral.

Dado el panorama que dibuja la ley, no sorprende que los partidos tengan pocos incentivos para desempeñarse de forma diferente a como lo hacen actualmente, ya que estrictamente, se ciñen a lo que la ley permite. En ese sentido, lo sorprendente es cómo la sociedad exige mayor representatividad y un mejor desempeño institucional, cuando en la práctica la estructura legal permite el comportamiento irregular de los partidos políticos.

LA FRAGMENTACIÓN EXTREMA DE LOS PARTIDOS EN TÉRMINOS ORGANIZATIVOS, Y SU DEFICIENTE DESEMPEÑO INSTITUCIONAL

Los partidos son instituciones políticas que tienen como objetivo primordial servir como medio para alcanzar el poder, aun cuando la literatura especializada les asigne una serie de funciones complementarias, hasta cierto punto contradictorias. Así, los partidos tienen que cumplir la doble tarea de gobernar y de ejercer el poder político, pero cuando no están en el gobierno, también tienen que representar y agregar los proyectos plurales del conjunto de la sociedad civil. Es precisamente por esta característica singular, en la que los partidos políticos se sitúan entre la sociedad civil y la sociedad política, que éstos están en la capacidad de intermediar las aspiraciones de la ciudadanía.

De ahí la tensión inherente entre la función de la representación y la mediación políticas, con la necesidad de alcanzar un objetivo electoral, que es la que en último término le da sentido a los partidos. Por ello se presupone que establecerán alguna estrategia que les permita maximizar sus recursos y organización, de manera que puedan cubrir el mayor número de población que les garantice el triunfo electoral, pero con un menor despliegue y costo

Cuadro 2 - Los 20 Municipios con mayor y menor organización partidaria municipal.

Fuente: Elaboración propia con información del TSE.

<i>Municipio</i>	<i>Departamento</i>	<i>P.P.</i>	<i>Municipio</i>	<i>Departamento</i>	<i>P.P.</i>
Chimaltenango	Chimaltenango	16	San Rafael las Flores	Santa Rosa	1
Escuintla	Escuintla	16	San Juan Bautista	Suchitepéquez	1
Mixco	Guatemala	15	San Lorenzo	Suchitepéquez	1
Quetzaltenango	Quetzaltenango	13	Santo Domingo Xenacoj	Sacatepéquez	1
Tiquisate	Escuintla	13	Concepción	Sololá	1
Coatepeque	Quetzaltenango	13	Xojolá	Sololá	1
Guatemala	Guatemala	13	Chicamán	El Quiché	1
Jutiapa	Jutiapa	13	Pachalúm	El Quiché	1
Livingston	Izabal	12	Patzité	El Quiché	1
Morales	Izabal	12	San Bartolomé Jocotenango	El Quiché	1
Retalhuleu	Retalhuleu	12	Sibilia	Quetzaltenango	1
Villa Nueva	Guatemala	12	Almolonga	Quetzaltenango	1
San Andrés Iztapa	Chimaltenango	12	Huitán	Quetzaltenango	1
Sololá	Sololá	12	Palestina de los Altos	Quetzaltenango	1
Jalapa	Jalapa	12	San Juan Atitán	Huehuetenango	1
Coban	Alta Verapaz	12	Soloma	Huehuetenango	1
San Marcos	San Marcos	12	San Cristóbal Cucho	San Marcos	1
Mazatenango	Suchitepéquez	11	Sibinal	San Marcos	1
Salamá	Baja Verapaz	11	Santa Catalina la Tinta	Alta Verapaz	1
Huehuetenango	Huehuetenango	11	San Mateo	Quetzaltenango	1

Las reglas formales han estado supeditadas a las redes personalistas y clientelares, de corte patrimonial, que determinan que ciertos 'líderes negativos' -los caudillos- tengan mayor peso que las reglas formales.

organizativo posible. En otras palabras, se esperaría que en el despliegue territorial de los partidos se visualizara claramente la estrategia electoral con la que intentan obtener el triunfo electoral. Sin embargo, cuando se analiza el despliegue territorial de los partidos políticos, considerados tanto en su conjunto como individualmente, es difícil encontrar elementos que permitan identificar una estrategia organizativa definida: de esta característica se deduce que debe haber alguna lógica detrás de ese fenómeno.

Debido a que la Ley Electoral permite que un partido político, con una mínima estructura postule candidatos a nivel nacional, un primer paso del análisis fue buscar alguna relación lógica en la forma en la que los partidos desarrollan su despliegue territorial. Para ello se intentó relacionar estos datos con las características socioeconómicas de los municipios en donde se ubican las organizaciones partidarias.

De esa cuenta, la descripción de las áreas geográficas que tienen mayor presencia organizacional no tiene relación con los principales datos socioeconómicos. El cuadro 2 muestra, por ejemplo, que el departamento de Chimaltenango presenta la mayor cantidad de organizaciones políticas inscritas. Esto se podría atribuir a su cercanía a la capital y a su posición geográfica como puerta de ingreso al occidente del país, a su importancia étnica, a la facilidad de acceso a sus municipios, en muchos casos, o a su despegue económico, en áreas como la agrícola, la industrial y el comercio. El segundo departamento con mayor número de organizaciones partidarias inscritas es Guatemala, que a su vez tiene en el municipio de Mixco el municipio con mayor presencia partidaria, mientras que los departamentos de Escuintla y Quetzaltenango ocupan los lugares 3 y 4 en cuanto a representación partidaria a nivel departamental, y es curioso observar como coincide el hecho de que sean sus respectivas cabeceras las que demuestran una alta inscripción de órganos permanentes. Los departamentos de Sacatepéquez y Totonicapán, presentan una menor inscripción departamental, aunque a nivel municipal concuerda la baja representación en Sacatepéquez, no así en Totonicapán en donde las inscripciones de órganos permanentes municipales están mejor distribuidas.

Como se puede apreciar, de los 20 municipios con mayor presencia partidaria, 11 son cabeceras departamentales, mientras que el resto son ciudades que por su tamaño, accesibilidad o población, se convierten en puntos estratégicos para los partidos políticos.

De los cinco departamentos con mayor cantidad de órganos permanentes, uno comprende el área central (Guatemala), uno la costa sur (Escuintla) y los tres restantes (Quetzaltenango, Sololá y Chimaltenango) el área centrooccidente del país. Esto supone que los partidos políticos tienen el departamento de Guatemala, con municipios como Mixco, Villanueva y Amatitlán, como base estratégica, por la cantidad de ciudadanos empadronados, con lo que es congruente que aparezca en los primeros lugares. El caso de Escuintla es relevante, ya que confirma su importancia como departamento, mientras que a nivel municipal, Tiquisate y Escuintla en el sur del país mantienen un nivel alto de representación para las agrupaciones políticas. Para el caso de Quetzaltenango, es de suponer que la concentración de partidos que tienen órganos permanentes se debe a que es un punto de vital trascendencia, debido a su posición estratégica como una suerte de "capital" del occidente del país, siendo los municipios más representados el caso de la cabecera, Quetzaltenango y la ciudad de Coatepeque –también punto estratégico en el sur occidente.

Cuadro 3: Presencia institucional efectiva.

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE y la colaboración de Willibald Sonnleitner.

Tipo de Municipios	GANA		UNE		FRG		PAN		DCG		URNG	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
<i>Sin organización y sin afiliados</i>	91	27	235	71	96	29	158	48	0	0	165	50
<i>Con organización, pero sin afiliados</i>	26	8	45	13	32	10	30	9	22	6.7	115	35
<i>Con organización y con afiliados</i>	135	41	22	7	108	32	89	27	308	93	44	13
<i>Sin organización, pero con afiliados</i>	79	24	29	9	95	29	54	16	1	0.3	7	2
Total	331	100	331	100	331	100	331	100	331	100	331	100

Estos datos que parecen no tener lógica son comunes cuando se analiza a los partidos políticos en Guatemala. Al estudiar la panorámica general y considerar la relación entre organización y afiliación, se notan fácilmente los desfases: hay casos en donde existe organización con un número de afiliados reducido y también hay casos contrarios: lugares en donde existe afiliación importante, pero no existe organización registrada.

Para el caso de la UNE, llama la atención el bajo registro de afiliados y organización que exhibe: en el 71% de los municipios del país no cuenta con organización, ni con un número importante de afiliados, lo cual contrasta significativamente con los datos sobre su desempeño electoral de 2003 –en el que la UNE quedó como la segunda fuerza política.

El caso de la DCG también es significativo, ya que fue el partido ganador de la contienda electoral de 1985 y el partido de gobierno del período 1986-1990. Tiene organización y afiliación registrada en 93% de los municipios, y cuenta con un número de afiliados muy superior al resto de partidos políticos en las elecciones de 2003 (82 112 de la DCG, contra 44 833 del FRG, el partido que le sigue en número de afiliados). Sin embargo, en las elecciones del 2003 apenas emitieron el voto el 69% de sus afiliados (56 529), pero paradójicamente, el partido solamente obtuvo 42 186 votos a nivel presidencial. Es decir, si se asume que los ciudadanos votan automáticamente por el partido al que están afiliados, se encuentra una seria inconsistencia en los datos de la DCG: al sumar los afiliados del partido que no fueron a votar y los que al ejercer el voto no optaron por el mismo, la deserción de afiliados de la DCG representa 45% del total. Lo sorprendente, sin embargo, es que el caudal electoral de la DCG es mayor en la elección legislativa a nivel nacional, así como en las elecciones municipales, lo que demuestra un voto cruzado que estaría demostrando una fortaleza mayor del partido sobre el líder, en las elecciones del 2003 (véase el cuadro 4).

Este fenómeno parece ser un hecho normal para los partidos políticos en Guatemala, ya que resulta sorprendente verificar que ni siquiera la totalidad de afiliados de los partidos políticos ejercieron el voto en las elecciones de 2003. Es notable constatar cómo cerca del 30% de los afiliados de cualquiera de los veinte partidos políticos registrados en el 2003, no fueron a votar en la primera vuelta de las elecciones de ese año, tal como lo demuestra el cuadro 5.

Lo interesante es que el abstencionismo de los afiliados a los partidos políticos puede considerarse alto, especialmente si se considera que en Guatemala los niveles de afiliación que la ley exige para conformar un partido político son de por sí bajos (el 0.3% de los

Cuadro 4 - Fortaleza organizativa versus desempeño electoral de la DCG.

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

	Organización municipal	Presencia institucional efectiva	Número de afiliados	Afiliados que emitieron el voto	Votos, 1ª vuelta presidencial 2003	Votos, 1ª vuelta legislativas nacional	Votos municipales
DCG	330	308	82 112	56 529	42 186	82 324	117 516

Siglas	Partido político	Afiliados	Afiliados que votaron	
			Número	%
UN	Unión Nacional	6 278	4 442	71
FRG	Frete Republicano Guatemalteco	44 833	31 752	71
UD	Unión Democrática	9 595	6 825	71
LV	Los Verdes	5 733	3 655	64
DIA	DIA	15 395	11 590	75
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca	13 015	9 492	73
UNA	Unidad Nacional Auténtica	5 732	4 092	72
BIEN	Bienestar Nacional	5 860	4 158	71
MPV	Movimiento Principios y Valores	6 126	4 105	67
PU	Partido Unionista	5 986	4 484	75
DSP	Democracia Social Participativa	11 403	4 405	38
PSN	Partido Solidaridad Nacional	7 565	5 896	78
PP	Partido Patriota	12 060	9 132	76
MR	Movimiento Reformador	6 315	4 279	68
ANN	Alianza Nueva Nación	6 798	4 927	72
TRANS	Transparencia	6 074	4 538	75
UNE	Unidad Nacional de la Esperanza	8 053	6 344	79
CASA	Centro de Acción Social	6 469	4 653	72
DCG	Democracia Cristiana Guatemalteca	82 112	56 529	69
PAN	Partido de Avanzada Nacional	41 007	30 072	73
	Total afiliados	306 409	215 370	70

Cuadro 5 - Afiliados que ejercieron el voto en el 2003.

Elaboración propia con datos del TSE.

empadronados totales). De hecho, si tomamos en cuenta que los afiliados deberían ser los ciudadanos más movilizados, en términos políticos, las cifras podrían indicar una insatisfacción de los afiliados o, en su defecto, cifras de adhesión partidaria que no corresponden en la práctica con el verdadero apoyo ciudadano a las fórmulas partidistas.

Dentro de los muchos misterios que persisten en la forma en la que se articulan las estrategias políticas que finalmente desembocan en la elección o no de un candidato, un segundo desfase importante que se puede vislumbrar es entre lo que se podría llamar “fortaleza organizativa” de los partidos políticos y el desempeño electoral de éstos, especialmente si se considera el paradójico hecho que la Ley Electoral permite que partidos que no tienen un despliegue territorial nacional, postulen candidatos en todos los ámbitos y municipios del país. En ese sentido se presupondría que, pese a que la ley permite este desfase entre la capacidad de postulación y la organización partidaria, en la práctica la victoria electoral debería ocurrir donde los partidos tienen organización y afiliación.

Los datos, sin embargo, contradicen esta suposición: pareciera que no existe relación entre la organización partidaria, el número de afiliados y la capacidad de alzarse con la victoria electoral. El cuadro 6 es indicativo al respecto ya que, en primer lugar, muestra que la capacidad de los partidos políticos de postular candidatos tiene poca relación con la fortaleza organizativa, por lo que hay lugares en donde no tienen registro ni organización ni afiliación, pero logran postular candidatos a alcalde.

Cuadro 6 - Relación entre fortaleza organizativa y capacidad de postulación de alcaldes.

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE y la colaboración de Willibald Sonnleitner.

Relación organización/candidatos (2003-municipal)	PAN		GANA		DCG		FRG		URNG		UNE	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
<i>Sin organización y sin afiliados</i>	141	48	82	29	0	0	91	28	40	25	208	70
<i>Con organización, pero sin afiliados</i>	25	8	22	8	14	5.5	31	9	76	48	43	14
<i>Con organización y con afiliados</i>	84	28	104	37	223	94	104	33	38	24	22	7
<i>Sin organización, pero con afiliados</i>	48	16	73	26	1	0.5	95	30	4	3	26	9
<i>Total postulación municipal</i>	298	100	281	100	238	100	321	100	158	100	299	100

El cuadro 7 aporta más datos al respecto, ya que explora la relación entre organización efectiva y desempeño electoral, por lo que permite indagar si la organización y la afiliación son elementos que marcan la diferencia entre la victoria o la derrota a nivel municipal. La respuesta parece ser negativa: de los seis partidos considerados, únicamente un porcentaje menor logra victorias electorales precisamente donde tiene organización y afiliación –por ejemplo, para el PAN únicamente el 26% de sus candidatos obtuvieron la victoria en municipios con esas características- mientras que un alto porcentaje de los triunfos electorales ocurre donde no tienen ni organización ni afiliación –para el mismo PAN, en el 52% de los casos (véase el cuadro 7).

Los datos anteriores permiten afirmar que la dinámica partidaria en Guatemala es sumamente compleja, ya que el análisis sugiere que existen al menos dos modelos de organización de los partidos políticos: la que registran ante el Tribunal Supremo Electoral (TSE), y la que opera en la práctica. El desfase entre afiliación, organización partidaria, desempeño electoral, así como la casi total desvinculación entre los principales datos socioeconómicos y el despliegue de los partidos, da la pauta para pensar que, o la lógica de los partidos políticos es aparentemente caótica, o el subregistro sistemático es el que nos impide encontrar una relación entre los datos.

Este aspecto permite recordar el problema de la regulación débil que el Estado tiene sobre los partidos políticos ya que, por ejemplo, la Ley Electoral no contempla una regulación explícita sobre el financiamiento privado a los partidos políticos ni sobre el aumento del financiamiento público que favorezca el fortalecimiento de la vida partidaria. Esto permite que los partidos operen con el mínimo de actividades, en detrimento de la vida partidaria y su democratización.

LA SORPRENDENTE CONTINUIDAD TERRITORIAL EN EL EJERCICIO DEL PODER POLÍTICO

De acuerdo con los aspectos analizados anteriormente, se puede concluir que existe una gran discontinuidad entre los partidos políticos en Guatemala, lo que hace que la argumentación gire en torno a que no existen partidos políticos. En el siguiente apartado, sin embargo, se analiza el proceso inverso, es decir, tras el aparente caos, cuando se analizan las elecciones municipales desde 1985 a la fecha, se visualiza una sorprendente continuidad, en el sentido de una cierta estabilidad de candidatos y/o partidos que logran ganar las elecciones regularmente.

Para ello, se contabilizaron las veces que han ganado los mismos candidatos o las mismas fórmulas partidarias a nivel municipal, o el caso intermedio en el que se reelige el candidato con la misma fórmula partidaria. Todo ello se contrastó con el escenario contrario, el de una alternancia que favorece que nuevos partidos y candidatos lleguen a la municipalidad. Las primeras tres opciones son las que permiten hablar de una cierta continuidad, mientras que la

Relación organización/victoria electoral (2003-municipal)	PAN		GANA		DCG		FRG		URNG		UNE	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Sin organización y sin afiliados	14	52	17	26	0	0	34	31	0	0	17	58
Con organización, pero sin afiliados	1	3	4	6	0	0	11	10	1	14	0	0
Con organización y con afiliados	7	26	28	43	5	100	36	32	6	86	6	21
Sin organización, pero con afiliados	5	19	16	25	0	0	32	28	0	0	6	21
Total alcaldías ganadas	27	100	65	100	5	100	113	100	7	100	29	100

Cuadro 7 - Relación entre fortaleza organizativa y victoria municipal.

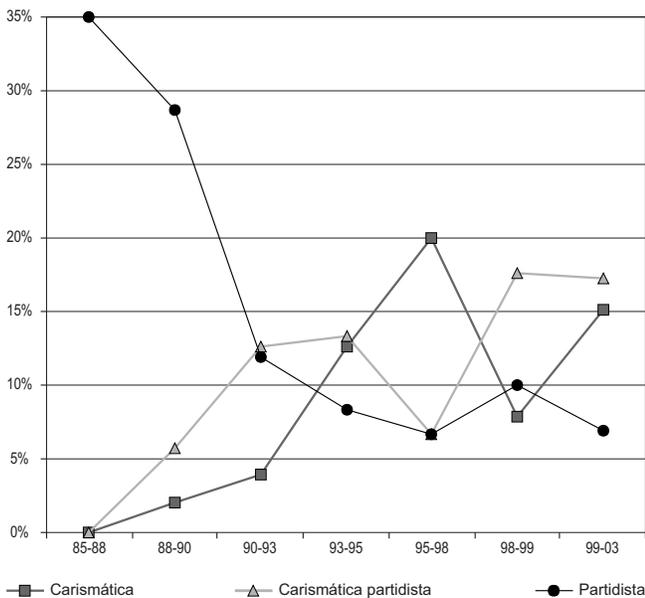
Fuente: Elaboración propia con datos del TSE y la colaboración de Willibald Sonnleitner.

última plantea el fenómeno de la alternancia, o en su defecto, de la volatilidad electoral en el ámbito municipal.

La gráfica 1 indica que los partidos políticos y/o los candidatos han prevalecido regularmente en los municipios desde 1985 y, aunque el fenómeno no es mayoritario, (para el 2003, por ejemplo, tal continuidad se daba en 130 municipios) esto indica un fenómeno importante de continuidad que contrasta grandemente con los datos del apartado anterior.

Se visualiza que la línea de los caudillismos partidistas, que muestra la coincidencia entre la capacidad de permanencia en el poder, tanto de los líderes como de el partido que lo postuló originalmente, lleva un comportamiento descendente, al igual que la variable de la continuidad estrictamente partidista. Por el contrario, la línea del caudillismo nos muestra que el fenómeno de la permanencia de la misma persona en el poder, pero sin la concurrencia de un mismo partido, es un acontecimiento más frecuente, lo cual podría indicar un lento declive del protagonismo institucional de los partidos políticos y una mayor importancia de las figuras caudillistas.

En el caso de ser cierta esta tendencia, esta explicaría, también, la poca importancia que parece tener la organización partidaria en el desempeño institucional de los partidos políticos en Guatemala aunque, como ya se aclaró, esta falta de coincidencia también puede deberse a un subregistro de los datos de organización partidaria.



Gráfica 1 - Continuidad versus alternancia en las elecciones municipales, 1985-2003.

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE y la colaboración de Willibald Sonnleitner.

Sin embargo, una contabilidad diferente del fenómeno puede dar pistas para seguir desentrañando el comportamiento electoral en el ámbito municipal. Así, si se contabilizan los municipios en donde siempre ha ocurrido alternancia, y se comparan con los lugares en donde ha ocurrido *algún* fenómeno de continuidad, tanto de partidos como de líderes, se visualiza el cuadro 8.

Dentro de esta clasificación de municipios en los que ha existido alguna forma de caudillismo y/o caudillismo partidario, es importante visualizar las veces que este fenómeno ha ocurrido.

Sorprendentemente, existen municipios en los que tal continuidad ha ocurrido cinco veces, es decir, en seis procesos electorales ganó un mismo candidato. Como se puede apreciar, hay cinco municipios en donde ha prevalecido una impresionante continuidad, manifestada en la permanencia de los mismos alcaldes durante seis períodos electorales (es decir, una continuidad de cinco elecciones), mientras que tan sólo en 80 municipios nunca ha ocurrido tal continuidad ligada a personas. El cuadro 9 sintetiza las intensidades variables del fenómeno, a nivel municipal.

El análisis más minucioso de las elecciones en el contexto municipal arroja algunas pistas que deben ser objeto de un análisis más detallado, ya que dependiendo del método que se emplee para la contabilidad, se pueden esconder o mostrar contingentemente tanto la continuidad como la alternancia. El siguiente ejemplo es fehaciente al respecto: en el cuadro 10 se visualiza que, pese a que no ha existido continuidad de las fórmulas partidistas, en la práctica prevalece un mismo apellido, *Ramírez*, inclusive, en combinación dos veces con el mismo segundo apellido, *Rojas*, mientras que existe un personaje, *Cándido Jesús Reyes Ramírez*, el cual llega dos veces a la alcaldía, pero en períodos electorales no consecutivos.

Lo significativo del caso presentado es que la repetición en siete elecciones de un mismo apellido puede ser producto de la simple casualidad, aunque también podría indicar el dominio de una misma familia, la cual prevalecería más allá de las diversas fórmulas partidistas. En ambos casos, una contabilidad que únicamente tuviera en cuenta la elección *consecutiva* de las fórmulas partidistas o caudillistas, o la combinación de ambas, no tomaría en cuenta tales fenómenos de continuidad.

En síntesis, como parece demostrar el análisis detallado del comportamiento municipal electoral desde 1985 a la fecha, existe una estabilidad mucho mayor de la que reconocen los análisis electorales para

Tipo	Municipios	%
Continuidad (caudillismo y/o partidismo)	251	76
Alternancia	26	8
Otros fenómenos	54	16
Total	331	100

Cuadro 8 - Continuidad versus alternancia electoral.

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

Reelección de caudillos (número de elecciones, no necesariamente en períodos consecutivos)	Municipios	%
No reelección	80	24
Una	129	39
Dos	51	15
Tres	50	15
Cuatro	16	5
Cinco	5	2
Total	331	100

Cuadro 9 - Intensidad del caudillismo, 1985-2003.

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

Período	Alcalde Municipal Electo	Partido Político
1985-1988	Balbino Fidel Ramírez Ramos	CAN
1988-1990	Antonio Méndez Ramírez	DCG
1991-1993	Arbelio Roderico Ramírez	FRG
1993-1995	Rómulo Francisco Ramírez Rojas	MAS
1996-1999	Cándido Jesús Reyes Ramírez	PAN
2000-2003	Bernardino Ramírez Rojas	CABE
2004-2007	Cándido Jesús Reyes Ramírez	PP-MR-PSN

Cuadro 10: Elecciones municipales en Cabricán, Quetzaltenango, 1985-2003.

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

toda la nación. Esto hace pensar que, tras la aparente debilidad institucional de los partidos políticos y su prácticamente inexistencia, persiste una cierta estabilidad de las prácticas y estrategias políticas que no han sido adecuadamente consideradas, simplemente porque no han existido los elementos conceptuales ni las estrategias metodológicas que permitan visualizar la dinámica oculta tras la fachada formal de los partidos políticos.

HACIA UNA CONCLUSIÓN TENTATIVA

En resumidas cuentas, los procesos electorales son sumamente complejos y variados a nivel municipal. Hemos realizado un primer esfuerzo por acercarnos a ellos pero estamos conscientes de que quedan muchas cosas por discutir, incluyendo los criterios utilizados para la tipología propuesta, los cuales deben ser sometidos a un proceso de refinamiento y a una discusión metodológica. Para seguir explorando las lógicas subyacentes del voto, se necesitan más datos e indicadores sociodemográficos desagregados por municipio que permitan profundizar las estrategias electorales y las dinámicas territoriales de los partidos políticos en Guatemala. Por ello, es indispensable establecer un proyecto específico sobre la geografía electoral de Guatemala lo que implica digitalizar los datos electorales de los últimos veinte años de transición democrática.

Más allá de estos desafíos pendientes, la presente reflexión ha resaltado la dificultad de institucionalizar partidos políticos en un entorno legal e institucional que favorece fórmulas partidistas laxas. Consecuentemente, cabe enfatizar la importancia fundamental de las instituciones para la estabilidad y el buen funcionamiento de la democracia como sistema de gobierno. En Guatemala, la combinación de un entorno institucional incierto, conjuntamente con unas reglas electorales muy permisivas, favoreció que desde el inicio de la transición democrática, las contiendas electorales se organizaran alrededor de partidos *formalmente inexistentes*, vicio de origen que veinte años después, seguimos padeciendo. Sin embargo, más allá de la debilidad institucional formal, en la práctica persisten procesos que permiten movilizar al electorado cada cuatro años, aunque tales mecanismos ocurran en la penumbra de la informalidad.

Por esta incapacidad del sistema político de tan siquiera visualizar tales prácticas, la sociedad en su conjunto tiene poca capacidad de regular y transformar efectivamente lo que se esconde detrás de la fachada formal de los partidos políticos, haciendo sumamente complejo su análisis y comprensión. Considerando esta premisa, podemos afirmar que Guatemala todavía tiene un largo camino por recorrer para lograr la “consolidación” democrática, contrariamente a lo que algunos osados analistas quieren hacernos creer.

BIBLIOGRAFÍA

- BID-IDEA 2003 - *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, USA.
- Carbonell, Miguel, Wistano Orozco & Rodolfo Vásquez (coords.) 2002 - *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*. UNAM - ITAM, Editorial Siglo XXI, México.
- Coomaraswamy, Param 2000 – “Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con: la independencia del poder judicial, la administración de justicia, la impunidad.” Documento E/CN.4/2000 /Add. 1. Consejo económico y social de Naciones Unidas.
- Mark Payne, Daniel Zovatto, Fernando Carrillo Flores & Andrés Allamand Zavala 2003 - *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Capítulo 6 - Sistemas de partidos y gobernabilidad democrática. BID/IDEA, Washington, D.C.
- Sartori, Giovanni 2000 - *Partidos y sistema de partidos*. Alianza Editorial, España.