

Partidos políticos y competición electoral. Cuando la Ciencia Política confronta el Derecho

Eduardo Fernández Luiña

UNIVERSIDAD FRANCISCO MARROQUÍN, GUATEMALA
efernandez@ufm.edu

Pedro Trujillo Álvarez

UNIVERSIDAD FRANCISCO MARROQUÍN, GUATEMALA
eep@ufm.edu

Resumen: La definición de partido político ha sido, desde la reconversión de la ciencia política en la segunda mitad del siglo XX, uno de los grandes temas de la disciplina. Dicha conceptualización ha contribuido al desarrollo de varias teorías dedicadas a interpretar, explicar el funcionamiento y clasificar los distintos sistemas de partidos. El esfuerzo intelectual de definición ha chocado con otro tipo de conceptualizaciones provenientes de disciplinas afines como el Derecho. Los motivos que han generado esta disociación entre definiciones politológicas y jurídicas podrían ser varios. Sin embargo, las consecuencias para el sistema político son muy claras. El trabajo presenta un estudio de caso sobre el sistema político guatemalteco y los problemas asociados a la conceptualización de la figura del partido político. Se observa que la definición jurídica eleva los costos de participación dificultando el acceso de los ciudadanos a las instituciones públicas. Además de presentar los elementos que las organizaciones guatemaltecas deben poseer para convertirse en partidos, el texto evidencia como dichos requisitos no sólo alcanzan los citados costes de participación, sino que reducen la competencia limitando la acción de actores alternativos, los denominados comités cívicos, que podrían pugnar presentando candidaturas distritales de naturaleza nacional y con ello contribuir a la dinamización de la estructura de competición electoral existente en el país. La conclusión a la que llega nuestra investigación es: el sistema político guatemalteco presenta una clara disonancia entre la definición politológica de partido político y la definición jurídica que, inevitablemente, eleva los costos de participación y con ello limita la competencia a nivel general dentro del sistema

Palabras clave: partido político, Ciencia Política, Derecho, Guatemala, disonancia conceptual

Abstract: *The definition of political party has been one of the great themes in political science since the conversion of our discipline in the second half of the twentieth century. These conceptualizations have helped develop several theories dedicated to interpreting, explaining and classifying different party systems. The intellectual effort from political science has clashed with other conceptualizations from other related disciplines such as Law. The reasons leading to this disconnect between political science and legal definitions could be several. However, the consequences for the political system are clear. The article presents a case study from the Guatemalan political system. The article shows the problems associated with the conceptualization of the figure of political party. It is noted that the legal definition raises the costs of participation hindering citizens access to public institutions. Our text presents the elements*

that Guatemalan organizations must possess to become parties. In addition, the paper evidences as such requirements not only raise such cost of participation, but also reduce competition by limiting the action of alternative actors –called *comités cívicos*- which could strive presenting national candidates and thereby contribute to the revitalization of the electoral competitive structure in the country. The conclusion we reach is that Guatemalan political system presents a clear dissonance between the political science definition of political party and the legal definition. Therefore, the cost of participation raises and thus limits the overall level of competition within the system

Keywords: political party, political science, law, Guatemala, conceptual dissonance

Introducción

Los partidos políticos son para muchos intelectuales un elemento central de los sistemas políticos democráticos¹. Las citadas organizaciones partidistas articulan preferencias y compiten por el favor de la ciudadanía en las elecciones. Son los agentes y el canal de participación entre aquella y las instituciones del estado.

La democracia² ha evolucionado desde la segunda mitad del siglo XIX y desde entonces –tras su institucionalización definitiva en gran parte del mundo occidental-, los partidos también han ido cambiando y adaptándose a las transformaciones que los propios sistemas democráticos sufrían. Debido a ello, la ciencia política se ha interesado por el tema y ha clasificado los partidos políticos a lo largo del tiempo sin que lo anterior modificase la concepción general –y universal- del fenómeno partidista.

El objetivo central de este artículo es presentar la visión que desde la ciencia política se tiene de los partidos políticos como sujetos de competición fundamentales dentro de los sistemas democrático-representativos. Al mismo tiempo, el texto pretende mostrar como la definición desarrollada a lo largo del siglo XX por los académicos encuadrados en el ámbito de la Ciencia Política choca frontalmente con definiciones expresadas por disciplinas afines, concretamente las ciencias jurídicas. Este proyecto de investigación se centra en el estudio del sistema político guatemalteco. El trabajo compara la definición politológica –desarrollada en la segunda mitad del siglo XX- con la definición existente en la *Ley Electoral y de Partidos Políticos* (1985) vigente en la República de Guatemala.

Nuestro proyecto de investigación pretende mostrar la existencia de una clara disonancia entre la definición de partido político generada desde la Ciencia Política y la producida por los juristas en interacción con los actores políticos dentro del Estado

1. Ver por ejemplo el trabajo del politólogo italiano Sartori, Giovanni (2007). *¿Qué es la democracia?*. Madrid. Taurus. También la obra clásica de Duverger, Maurice (1957). *Los partidos políticos*. México. Fondo de Cultura Económica. O Lijphart, Arend (1977). *Democracy in plural societies*. Cambridge. Yale University Press.

2. Obviamente por Democracia nos estamos refiriendo a la forma política democrático-liberal que se desarrolla durante los siglos XIX y XX, encontrando un magnífico desarrollo en la segunda mitad de este último.

guatemalteco. Lo anterior ocasiona problemas en el sistema de competición democrática existente y dificulta el ingreso de nuevas organizaciones de representación debido a los altos costes de participación que la propia ley impone. Además de eso, el artículo presenta al sistema de partidos guatemalteco como un sistema compuesto por partidos franquicia (Lemus, 2013) con alto grado de cartelización (Katz & Mair, 1992), que ha sido capaz de desarrollar un tejido legal de naturaleza proteccionista y mercantilista que dificulta tanto los adecuados flujos de información como el proceso competitivo. Desde un óptica crítica, nuestra investigación censura dicha situación y fomenta la apertura de un espacio de diálogo para liberalizar la ley y con ello facilitar la dinámica competitiva dentro del sistema.

El texto que sigue presenta la siguiente organización. En el primer apartado se hace una revisión sobre la literatura existente alrededor de los partidos políticos. En este espacio se presentarán las distintas definiciones que desde la Ciencia Política se han desarrollado sobre dicho fenómeno³. Posteriormente, y completando lo anterior, se muestra una clasificación de los partidos políticos. Durante el desarrollo se distinguen los partidos de cuadros, los partidos de masas, los partidos *catch all* y los partidos cártel. Se explicarán brevemente las características de cada uno de ellos y se completará el análisis con la conceptualización de partido franquicia desarrollada por el politólogo y académico guatemalteco Jonatán Lemus. Toda la revisión conceptual pretende concluir que Guatemala posee partidos franquicia con un gran número de elementos “cartelizantes”.

Una vez finalizado el primer apartado, dedicado a aspectos estrictamente teóricos, se efectúa un análisis sobre la Ley Electoral y Partidos Políticos (1985) existente en Guatemala. El apartado muestra la definición de partido inserta en la arquitectura legal guatemalteca y cómo la misma ha determinado un particular modo de proceder. Con ello se evidencia la disonancia entre la definición politológica y la jurídica. Al mismo tiempo, también se evidencia como la imposición de la segunda eleva, inevitablemente, los costos de participación política de los ciudadanos. Por último, pero no menos importante, el texto abre un debate acerca de la necesaria liberalización del sistema.

Las conclusiones ponen punto final al trabajo.

1. El partido político: ¿Una definición problemática?

Los partidos políticos son para muchos académicos un ingrediente esencial de la democracia liberal moderna. El politólogo Jordi Matas Dalmases afirma que:

3. Con dicho ejercicio se podrá comprobar no sólo la compatibilidad entre todas ellas, sino el acuerdo al que la ciencia política ha podido llegar para concretar una definición para unos actores políticos esenciales –para lo bueno y para lo malo- en la comprensión de los sistemas democráticos contemporáneos.

En los sistemas políticos democráticos actuales, basados en el pluralismo, los partidos políticos se han convertido en el principal instrumento de participación y en canales privilegiados para expresar este pluralismo en las instituciones (2005, p. 317).

Por ello, la definición de partido político no ha sido un tema baladí para la Ciencia Política contemporánea. Muchos de los grandes politólogos del siglo XX han intentado definir dicho instrumento de participación política. Se necesitaba poseer una definición universal para luego, con base en la misma, ser capaz de comenzar a medir y cuantificar, y con ello clasificar, comparar y si fuese posible proponer y construir el edificio de una teoría general sobre los partidos políticos (Colomer, 2004, p. 356). La definición en dicho proceso de investigación era un pilar inevitable lleno de retos. El primero de ellos debía ser la capacidad del propio concepto para viajar interculturalmente (Soberg Shugart, 2005).

En uno de sus artículos, Giovanni Sartori señala que los conceptos deben “poder ser estirados” a lo largo de una escala de abstracción (Sartori, 1970). La definición universal debe ser de naturaleza general. Posteriormente, la misma sufrirá acotaciones de todo tipo, con el fin de aumentar su utilidad a la hora de comprender y explicar fenómenos político-sociales de una realidad concreta y particular. De esta forma, el concepto tiene validez universal y al mismo tiempo contribuye al desarrollo de investigaciones de naturaleza comparada aumentando la capacidad comprensiva de la Ciencia Política como disciplina académica.

La definición de partido político que propuso el propio Giovanni Sartori fue muy abierta y genérica: “(...) *cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que se presenta a unas elecciones (libres o no) capaz de obtener candidatos a cargos públicos*” (2002, p. 27).

Con este concepto general se presenta la razón fundamental que justifica la existencia de un partido político como organización social: La consecución de cuotas de poder formal, oficial e institucional dentro de un sistema político. Los partidos políticos compiten lícita -o ilícitamente- por el poder para, una vez alcanzado, modificar total o parcialmente la realidad cotidiana que observan y en la que interactúan. El propio Matas Dalmases señala que son los partidos los que “*transforman el pluralismo social en pluralismo político*” (2005, p. 317).

Las organizaciones partidistas, aunque existen y se han desarrollado en sociedades no democráticas, de naturaleza totalitaria y autoritaria⁴, son maquinarias competitivas típicas de los sistemas pluralistas y democráticos. Esta breve reflexión, y el

4. Pensemos, por ejemplo, en el *Partido Comunista de la Unión Soviética* (PCUS) o el *Partido Nazi* en Alemania, para los regímenes totalitarios. También en *Falange Española* y *de las JONS* en España, para un régimen de naturaleza autoritaria. Para más información ver Linz, Juan (2000). *Totalitarian and authoritarian regimes*. Colorado. Lynne Rienner Publishers.

contenido de la definición general, permiten indexar un conjunto de características que hacen que un partido político sea lo que es:

- 1) Libre asociación de individuos.
- 2) Grado de organización elevado –o “suficiente”-. En muchos casos jerarquías claramente delimitadas y burocratización.
- 3) Estructura diseñada para expresar y representar los intereses de un determinado grupo existente de la sociedad.
- 4) Ansia por obtener cuotas de poder –en el gobierno o en la oposición- para promover su agenda política en la acción del poder ejecutivo.
- 5) Vinculado a la forma política Estado.

Como aclaración, deberíamos señalar que la mayoría de los partidos existen para competir dentro del sistema político. Indudablemente, son actores relevantes (Easton, 1957) para que el mismo funcione adecuadamente. Sin embargo, también se pueden observar organizaciones -partidistas- que compiten de manera anti-sistémica, pero que comparten las cinco características señaladas líneas atrás⁵.

La forma “partido político” ha sido estudiada desde muchos ángulos y puntos de vista. Algo muy importante y de vital importancia para nuestro proyecto de investigación es que, independientemente del enfoque teórico que utilicemos, las definiciones politológicas serán siempre generales y apelarán a alguno de los cuatro elementos citados líneas atrás.

La definición general propuesta por Giovanni Sartori no es la única. Para el sociólogo David Easton los partidos:

(...) son canales de transmisión hacia los poderes públicos de las demandas de la población, mediante los cuales se deciden qué políticas públicas deben efectuarse para garantizar la convivencia pacífica y el progreso social (Arancibia, Arriaz & Vergara).

Otro de los autores clásicos, en este caso Maurice Duverger, señalaba que los partidos políticos eran “*una comunidad de una estructura particular, caracterizada principalmente por las relaciones internas entre los miembros de la comunidad*” (1957, p. 37).

5. Obviamente en los casos de organizaciones político-partidistas antisistema la obtención de poder no se produce completamente por vías lícitas. Se utilizan también tácticas ilícitas y no convencionales. Un buen ejemplo de partido antisistema podría ser *Herri Batasuna* en la historia española de los años 80'. El citado partido nacionalista vasco presentaba candidaturas pero no asistía a las sesiones del Congreso de los Diputados -la cámara de representantes española-. Además, defendía el discurso terrorista y alteraba el ambiente social para promover comportamientos anti-sistema y con ello contribuir a la desestabilización de la joven democracia española.

Anthony Downs, uno de los grandes en la disciplina de *Public Choice*, definió el fenómeno como “*las congregaciones de personas que buscan obtener el control del aparato gubernamental a través de obtener cargos en elecciones regulares*” (Arancibia, Arriaz, & Vergara). El politólogo alemán Carl J. Friedrich resumió su concepción de qué es un partido político de la siguiente forma:

Un grupo de seres humanos que tiene una organización estable con el objetivo de conseguir o mantener para sus líderes el control de un gobierno y en un futuro dar a los miembros del partido ventajas materiales o ideales por medio de tal control (1946, p. 297).

Con el deseo de presentar el mayor número de definiciones, el profesor Matas Dalmas indica que:

Un partido político es una asociación de individuos que defienden unos intereses concretos, intereses que se enmarcarían dentro de una determinada ideología o concepción del mundo. Los partidos canalizan, vehiculan y dan expresión política a los intereses sectoriales, a las ideas y a los valores de una parte –mayor o menor- de la sociedad (2005, p. 318).

La breve revisión bibliográfica confirma las afirmaciones expresadas. Un partido político es, resumida y simplemente, una asociación de individuos. Las razones por las cuales los individuos establecen una asociación partidista son muchas y variadas. Pueden ser de tipo ideológico, intereses económicos o cualquier otra razón de naturaleza pragmática. Ahora bien, la esencia de la unión es contar con un grupo de candidatos, con el fin de competir electoralmente dentro de un sistema político y con ello canalizar sus demandas de naturaleza política existentes en la sociedad. El objetivo final es la consecución de determinados puestos -cuotas de poder- para moldear la realidad adaptando esta a las demandas ciudadanas que el partido expresa total o parcialmente.

A partir de esa definición general, y mucho antes de que la conceptualización se estabilizase definitivamente, otro grupo de autores intentó clasificar los distintos modelos de partido político. Ese esfuerzo también ocupa gran parte del siglo XIX y del siglo XX.

Los autores clásicos de inicios del siglo XX hablaban de partidos de notables (Duverger, 2011) y de partidos de cuadros (Weber, 2012). Ambas concepciones iban de la mano del desarrollo del elitismo clásico –la concepción que veía la política como un proceso estrictamente de élites- desarrollado por intelectuales como Gae-

tano Mosca⁶, Vilfredo Pareto⁷ o el gran Robert Michels⁸ en un primer momento y el citado Max Weber o Joseph Schumpeter –autores encuadrados en el elitismo democrático- después (Gonzalo & Requejo, 2005, p. 198).

Más tarde, con el desarrollo de los partidos de masas la categorización de la figura política partidista cambió, sin embargo, las concepciones elitistas permanecieron porque la obra de Robert Michels demostró que los nuevos partidos de masas estaban dirigidos por minorías influyentes –élites- que se “*convirtieron poco a poco en una oligarquía que no quería renunciar a sus privilegios*” (Gangas, 2013, p. 2). Sin lugar a dudas la famosa Ley de Hierro de la Oligarquía enunciada por Michels sigue siendo una de las grandes leyes que ha desarrollado la ciencia política como disciplina.

El fin de la II Guerra Mundial y la consolidación de la democracia liberal en el mundo occidental desarrolló una nueva figura de partido político. Este mudó su forma para convertirse en lo que se denominó el partido *catch-all*⁹ (Kirchheimer, 1966). Los partidos atrápalo-todo, traducción castellana del término anglosajón, redujeron, para ganar el máximo número de votos, sus principios ideológicos e intentaron encontrar un equilibrio siempre difícil entre la visión ideológica y la visión pragmática de la política (Sartori, 1969).

Los partidos atrápalo-todo influyen, decisivamente, en el mundo de la segunda mitad del siglo XX. No se podría comprender la evolución de los estados occidentales en dicho periodo histórico, por ejemplo el desarrollo del Estado de bienestar (Esping Andersen, 1995), sin apelar a este tipo de partidos. Muchos de ellos cooperaron para reducir la polarización –imperante en algunas sociedades- y generar dinámicas centrípetas y unimodales (Downs, 1957, p. 143) que ayudaron a la estabilidad y consolidación de la democracia en un gran número de países. Uno de los ejemplos clásicos en ese sentido podría ser el sistema político alemán de la posguerra mundial y la interacción entre *Christlich-Demokratische Union*/Partido Democristiano Alemán (CDU) y *Socialdemokratische Partei Deutschlands*/Partido Socialdemócrata Alemán (SPD). Como se sabe ambos partidos llevaron la política al centro –evitando la pola-

6. Su trabajo más famoso lleva por nombre *Elementi di Scienza Politica* (La clase gobernante). Fue publicado en el año 1896.

7. Otro de los padres del elitismo político. Su trabajo más importante en este sentido fue el *Tratado de Sociología General* publicado en el año 1916.

8. El círculo de los elitistas clásicos se cierra con el alemán Robert Michels, el padre de una de las grandes leyes de la ciencia política: La Ley de Hierro de la Oligarquía. La obra donde expone dicha ley lleva por título *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna* publicado en el año 1911.

9. El partido atrápalo-todo es un partido que renuncia a la ortodoxia ideológica para obtener el mayor número de votos y con ello lograr posiciones de poder y de gobierno. Como el propio Kirchheimer señala, el partido atrápalo-todo busca a las clases medias resultado del proceso de desarrollo económico que sigue al fin de la II Guerra Mundial.

rización- y muchas veces participaron –como en la actualidad- de manera conjunta en gobiernos de gran coalición¹⁰ para superar problemas de naturaleza económica, política o social.

La evolución posterior motivó el desarrollo de lo que en la actualidad se denominan partidos cárteles (Katz & Mair, 1992). El susodicho partido cártel –existente en un gran número de democracias- se caracteriza por su particular relación con el Estado: La interpenetración, que se define como la capacidad de la estructura partidista para incrustarse en el estado, para fusionarse con él y con ello obtener privilegios y prebendas para sus miembros. Pilar Cangas señala que:

Los partidos serían, por una parte, agentes del Estado, es decir, trabajarían para este. Por otra, utilizarían los recursos estatales para asegurarse su supervivencia, a través de medios como la financiación estatal de los partidos políticos. En cualquier tiempo anterior los partidos políticos habían asumido una separación clara respecto del estado, que ahora los partidos cártel habrían roto. De hecho, los partidos cártel se habrían convertido en agencias semi-estatales (2013, p. 4).

Esta es la particularidad y el mayor peligro de la figura del partido cártel: La confluencia entre partido-estado y la dinámica proteccionista y anticompetitiva que dicho tipo de asociación entre actores genera. Pilar Gangas nos alerta, de todas formas, que no hay que ser radicales en la interpretación dado que:

Las evidencias empíricas sugieren que no ha habido una sustitución de unos modelos por otros, sino más bien la coexistencia de varios modelos al tiempo e incluso la superposición de características propias de cada uno en los partidos históricos (2013, p. 5).

Sea como fuere, y a pesar de la moderación en las conclusiones, los partidos cárteles han podido, mediante la interpenetración, desarrollar una red de leyes e instrumentos jurídicos que han modificado el espacio de competición dificultando y elevando los costos de acceso al mismo por parte de organizaciones alternativas (Katz Mair; Gangas). En ese sentido, la ley debería ser interpretada como un instrumento que reduce la competencia: Un instrumento al servicio de aquellas organizaciones que ya están incrustadas en el sistema político.

La “cartelización” de los organismos también generará una serie de efectos positivos asociados a la estabilidad política. Inevitablemente los partidos cárteles, al estar

10. Los gobiernos de gran coalición son aquellos en los cuales participan los dos partidos mayoritarios existentes en el sistema político analizado. En el caso europeo, han existido gobiernos de gran coalición –alianzas entre el principal partido del centro derecha y el principal partido de extrema izquierda- en países como Alemania o el propio Reino Unido.

fusionados con el estado, sirven de filtro político al sistema. La institucionalización de partidos es, en cierto sentido, consecuencia de la “cartelización”. Los partidos, una vez ingresan al sistema, tejen como cualquier otro *lobby*, una arquitectura legal normativa favorable. Dicha arquitectura no limita completamente¹¹ el acceso, pero favorece al *establishment* que se conforma durante la construcción del sistema. Lo anterior hace difícil que partidos ajenos al sistema puedan competir con garantías dentro del mismo y eso tiene efectos positivos y estabilizadores para el mismo:

Los sistemas partidistas más débilmente institucionalizados son más vulnerables a la hora de permitir que los políticos anti-partidistas (o antisistema) lleguen al poder. Hay que tener presente que un importante grupo de estos políticos anti-partidistas (por ejemplo, el presidente Alberto Fujimori en el Perú, 1990-2000; Hugo Chávez en Venezuela, 1998-presente) han tenido efectos perversos para la democracia (Mainwaring & Torcal, 2005, p. 146).

Tras esta reflexión sobre los partidos y los distintos tipos existentes reconocidos por la literatura a nivel global, parece interesante ver qué tipo de partidos existen en el sistema político guatemalteco y qué tipo de Ley electoral está vigente en el país.

2. Guatemala: Partidos franquicia y Ley Electoral

El sistema de partidos guatemalteco posee una estructura particular que lo caracteriza. Tradicionalmente, la literatura especializada ha descrito al mismo como un sistema multipartidista extremo (Mack & Erazo, 2006) con elevada rotación entre sus élites (Fernández Luiña et al., 2013) y baja institucionalización de partidos (Mainwaring & Torcal, 2005). Entre sus características podríamos destacar la corta vida media que un partido político posee y el poco tiempo que un diputado sobrevive en el Congreso de la República. El investigador Javier Brolo afirma en su trabajo que los partidos no superan de media los 1.6 eventos electorales –aproximadamente 6.4 años- (2012, p. 43) y en una investigación posterior se ha evidenciado que el tiempo que un diputado sobrevive en el Congreso no es superior, de media, a los 6 años (Fernández Luiña et al., 2013, p. 18).

Además, fruto del desarrollo institucional que ha sufrido el país en los últimos años, los partidos han generado una particular mutación de las conocidas armaduras

11. Un ejemplo muy interesante sería el bipartidismo perfecto existente en los Estados Unidos de Norteamérica y los privilegios asociados a la participación en las boletas utilizadas en el proceso de votación. Algunos estados del sistema sólo presentan boletas de votación con los dos partidos predominantes: El partido demócrata y el partido republicano.

políticas¹² con el fin de adaptarse al ambiente político-competitivo que define la Ley Electoral y de Partidos Políticos (1985). La consecuencia central es que los partidos políticos guatemaltecos son, en su mayoría, *rara avis* que no se pueden clasificar bajo el tipo de *catch all party* ni bajo los denominados partido cártel.

Las cifras sobre la vida media de un partido y vida media de un político profesional en el Congreso, muestran un mapa político poco institucionalizado y con alta fragmentación y volatilidad (Brolo, 2012). El mismo autor, en otro de sus trabajos afirma que “*Se observa una alta fragmentación en todos los tipos de elección a lo largo del tiempo. Esto coincide con la dificultad que se percibe para llegar a acuerdos entre los partidos políticos*” (Brolo, 2012, p. 50). En cuanto a la volatilidad ocurre algo similar. El sistema político destaca por su alta volatilidad, sobre todo en elecciones presidenciales. Nuevamente y según el investigador Javier Brolo “*más del sesenta por ciento del electorado vota por un candidato a presidente distinto en cada elección*” (2012, p. 51).

Este particular ambiente político es resultado de los incentivos implícitos presentes en la Ley Electoral y de Partidos Políticos (1985). Las organizaciones que nacen con la democracia han reorientado sus estrategias y se han adaptado al nuevo ambiente político-competitivo inaugurado con la Constitución de 1985. El resultado ha sido un nuevo tipo de partido político: El partido franquicia.

El concepto es creación del joven politólogo guatemalteco Jonatán Lemus. La definición formal del fenómeno no ha sido desarrollada a profundidad. Sin embargo, en las líneas que siguen presentamos el primer esfuerzo intelectual para definir dicho tipo de partido:

Partidos en los que el comité nacional es propietario de la marca del partido, la cual cede temporalmente a líderes locales para que formen organizaciones. De esta manera se cumplen los requisitos legales y se promociona a sus candidatos nacionales. A cambio, los líderes locales obtienen la oportunidad de postularse a un cargo de elección popular. En este tipo de partido, las organizaciones¹³ pertenecen a los líderes locales y no al partido nacional (Lemus, 2013, p. 33).

El partido franquicia es resultado de un proceso de acomodo. Los Comités Ejecutivos Nacionales (CEN) deben moverse en un ambiente hostil caracterizado por altos costes y altas barreras de entrada, todo ello generado por la Ley Electoral y de Partidos Políticos (1985). Los costes para formar y organizar un partido –podríamos

12. Máquinas electorales –como señala Manuel Alcántara- pensadas para competir en unas elecciones. Partidos contruidos estrictamente alrededor de un líder. Sin ideología, estrictamente pragmáticos y muy personalistas.

13. Por organización nos referimos a las bases que todo partido debe tener en el espacio de competición electoral en el que participa. Como señala la hipótesis que pone sobre la mesa Jonatán Lemus, dichas bases son volátiles –al igual que el voto- pues no forman parte del partido sino de la red de personas de confianza del líder local que participa de la franquicia.

decir “para institucionalizarlo legal y formalmente” - son, opinión del propio Jonatán Lemus, elevados:

- 1) Costo de Asambleas (nacionales, locales, etc.)
- 2) Costos Administrativos (sedes, filiales del partido, etc.)
- 3) Costos de reclutamiento. Referencia a líderes
- 4) Costo de afiliación (2013)

A todo esto y concretando la lista presentada líneas atrás podríamos añadir los costos relacionados con el tiempo, los recursos humanos –siempre escasos y poco profesionalizados-, etc. El partido franquicia aparece porque, efectivamente “*la mayoría de secretarios de organización consultados aseguran que sus partidos no cuentan con los recursos para cumplir con las exigencias de la LEPP –Ley Electoral y de Partidos Políticos–*” (Lemus, 2013, p. 35).

Esta forma política, esta *rara avis* germinada al interior del sistema político guatemalteco, es consecuencia directa de los incentivos creados por la Ley Electoral y de Partidos Políticos (1985). Una ley -que como nuestro estudio supone- representa una distorsión entre la definición politológica de partido político y la definición jurídica. Debido a ello, las estructuras incurren inevitablemente en la organización informal de los partidos políticos, en parte incumpliendo lo que la Ley establece. Todo lo visto es, además, compatible con los datos existentes sobre baja afiliación partidista y limitada presencia territorial de las organizaciones tratadas por Javier Brolo (2013).

2.1 La Ley Electoral y de Partidos Políticos

Guatemala llega a la democracia en el año 1985. La nueva Constitución modifica el sistema político guatemalteco generando un espacio político de diálogo para superar el conflicto armado interno que asediaba el país desde la década de los sesenta. A nivel formal, y siempre de la mano de las categorizaciones existentes en la Ciencia Política, el sistema político guatemalteco se podría definir como una República democrática de marcado carácter presidencialista (Sartori, 2008).

Fruto de su transformación, el sistema también concibe una nueva Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP). Nace en el mismo año, de la mano de la Constitución y tiene como objetivo la reglamentación de las formaciones partidistas y la gestión del proceso competitivo que regulará el funcionamiento de la joven democracia centroamericana.

Es preciso analizar el documento fundamental, la Ley Electoral y de Partidos Políticos, para comprender la definición jurídica que de los partidos políticos se tiene al interior del sistema político guatemalteco. Como señala el texto legal:

La presente ley regula lo relativo al ejercicio de los derechos políticos; los derechos y obligaciones que corresponden a las autoridades, a los órganos electorales, a las organizaciones políticas; y lo referente al ejercicio del sufragio y al proceso electoral (Tribunal Supremo Electoral, 2011, p. 16).

Considerando lo anterior, y sumergiéndonos en el análisis del texto legal, la Ley define en su artículo 16 a las organizaciones políticas:

Son organizaciones políticas:

- a) Los partidos políticos y los comités para la constitución de los mismos
- b) Los comités cívicos electorales; y,
- c) Las asociaciones con fines políticos (Tribunal Supremo Electoral, 2011, p. 20).

Como se puede observar, la Ley distingue a los partidos políticos de otro tipo de colectivos y organizaciones “políticas” como pueden ser los comités cívicos o las asociaciones con fines políticos. El texto legal diferencia a cada una de las citadas organizaciones, aunque dos de ellas deseen participar en el ejercicio formal del poder¹⁴ y describe condiciones particulares y exclusivas para la conformación de una u otra. En el caso de los partidos políticos la ley exige:

Para que un partido político pueda existir y funcionar legalmente se requiere:

- a) Que cuente como mínimo con un número de afiliados equivalente al 0.30% del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral utilizado en las últimas elecciones generales, que estén en el pleno goce de sus derechos políticos. Por lo menos la mitad deben saber leer y escribir. Al publicarse un nuevo padrón electoral para elecciones generales, los partidos políticos deben cumplir con el requisito anterior, dentro de un plazo que inicia el día que se de por clausurado el proceso electoral y termina noventa días antes de la convocatoria del siguiente proceso de elecciones generales
- b) Estar constituido en escritura pública y llenar los demás requisitos que esta ley establece;
- c) Cumplir con los requisitos de inscripción de los integrantes de sus órganos permanentes y mantener éstos debidamente constituidos y en funciones; y,
- d) Obtener y mantener su inscripción en el Registro de Ciudadanos (Tribunal Supremo Electoral, 2011, p. 21).

14. Entendemos como ejercicio formal del poder la adquisición de cargos de representación pública —a cualquier nivel— para modificar la vida cotidiana de los ciudadanas mediante acciones asociadas al poder ejecutivo o legislativo.

La Ley considera a los partidos “*instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y de duración indefinida, salvo en los casos establecidos en la presente ley, y configuran el carácter democrático del régimen político*” (Tribunal Supremo Electoral, 2011, p. 21).

El artículo 97 define el concepto, completamente innovador, de los Comités Cívicos. Son delimitados como “*(...) organizaciones políticas, de carácter temporal, que postulan candidatos a cargos de elección popular, para integrar corporaciones municipales*” (Tribunal Supremo Electoral, 2011, p. 57). Como se puede observar, los comités son organizaciones políticas orientadas a la competición de naturaleza local.

El concepto de comité cívico es definido en la ley a través del artículo 98 que habla de sus funciones y el artículo 99 que trata el tema de su constitución como tal. Es interesante, para los objetivos de esta investigación, mostrar las funciones de estos comités: “*Los comités cívicos electorales cumplen la función de representar corrientes de opinión pública, en procesos electorales correspondientes a gobiernos municipales*” (Tribunal Supremo Electoral, 2011, p. 58). En cuanto a los requisitos de formación, en el artículo 99 se establece:

- a) Contar, en el momento de su constitución, con el mínimo de afiliados siguientes:
- 1) En municipios con hasta 5,000 empadronados, cien afiliados
 - 2) En municipios que cuenten entre 5,001 y 10,000 empadronados, doscientos afiliados
 - 3) En municipios que cuenten entre 10,001 y 20,000 empadronados, cuatrocientos afiliados
 - 4) En municipios que cuenten entre 20,001 y 50,000 empadronados, seiscientos afiliados
 - 5) En municipios que cuenten entre 50,001 y 75,000 empadronados, un mil afiliados
 - 6) En municipios que cuenten entre 75,001 y 100,000 empadronados, un mil doscientos cincuenta afiliados
 - 7) En municipios que cuenten con más de 100,000 empadronados, un mil quinientos afiliados

Para el cálculo de empadronados deberá tomarse como base el padrón electoral utilizado en la última elección general (Tribunal Supremo Electoral, 2011, p. 58).

Como se puede observar la Ley, indiscutiblemente, sube o baja los costes de asociación en función de una variable poblacional. Los partidos son organizaciones “nacionales”, por ello el requisito para su conformación como tales –en cuanto a número de afiliados se refiere– se mide gracias al 0.3% del padrón electoral. Los comités son una realidad en función de la población existente a nivel municipal. Cla-

ramente un ejercicio de fatal arrogancia¹⁵ que limita, y mucho, la libre asociación entre individuos con el objetivo de participar políticamente.

El tercer grupo que distingue la Ley, las asociaciones con fines políticos, son tratadas a partir del artículo 115. Dicho artículo las define como:

Las asociaciones con fines de cultura y formación política, son organizaciones de duración indefinida, que sin ser partido político o comité cívico electoral, tiene como finalidad esencial el conocimiento, estudio y análisis de la problemática nacional (Tribunal Supremo Electoral, 2011, p. 63).

Dichas asociaciones pueden ser comprendidas como *think tanks* políticos que supervisan, vigilan, sugieren y permanecen guardianes como observadores del proceso democrático a todos los niveles (Contabilidad Puntual).

El mapa de actores presentado dibuja un sistema político conflictivo, cambiante y con altos costes de entrada de naturaleza legal. Además, concreta en exceso las definiciones de los actores distorsionando la forma que los mismos poseen. Excluyendo del análisis a las asociaciones con fines políticos, deberíamos centrar nuestro análisis en la comparación entre comités cívicos y partidos políticos.

La Ley diferencia ambos fenómenos con base en un argumento de naturaleza político-territorial. El comité cívico puede competir a nivel local y el partido puede competir en cualquiera de las dimensiones políticas autorizadas por el propio sistema político guatemalteco. Sin embargo, a nivel sociológico y politológico, comités y partidos son lo mismo. Es más, un comité cívico se encuentra más cerca de la definición universal de partido político desarrollada desde la ciencia política. Es más barato –requiere de menos elementos para su conformación legal- y verdaderamente estas organizaciones son expresión de la libertad de asociación necesaria para participar políticamente. La arquitectura legal existente, limita la competición y con ello la libre asociación prohibiendo que los comités –partidos políticos auténticos- puedan competir más allá de la dimensión local.

Los partidos, aunque no estén plenamente institucionalizados y sean franquicias competitivas, contribuyen a retroalimentar los efectos de la Ley limitando la competitividad y manteniendo altas las barreras de entrada al sistema con una definición estricta y difícil de llevar a la práctica de lo que debemos considerar un partido político. El nuevo proyecto de reforma de la LEPP, que está siendo tratada en estos momentos por el Congreso de la República, busca limitar aún más la competición con elementos polémicos como el aumento de los fondos públicos dedicados a los partidos que consigan representación (AGN). Una clara muestra de cartelización.

15. Tomando como referencia la famosa obra del Premio Nobel de Economía Friedrich August von Hayek.

El nuevo proyecto sigue la senda abierta por la LEPP: Limita la competencia. La pregunta, que serviría definitivamente para abrir un debate a futuro debería ser ¿tiene sentido limitar la competencia política cuando se habla de organizaciones que nacen fruto de la libre asociación entre individuos? ¿tiene sentido que el Derecho suba los costes de asociación de manera consciente alejándose de la verdadera definición de partido político?

La acomodación de ambas definiciones implicaría una liberalización del sistema político-competitivo guatemalteco. Como se ha podido comprobar, la definición politológica descansa sobre una concepción abierta y liberal de lo que es un partido político. La progresiva adaptación de ambas definiciones conllevaría, inevitablemente, un proceso de reducción constante de costos en cuanto a requisitos legales y obligatorios para conformar un partido político se refiere. Sin duda lo anterior, además de potenciar la libertad de asociación, ayudaría a mejorar el sistema de competencia política existente en el país y probablemente la calidad de nuestra joven democracia.

Conclusiones

El presente artículo de investigación ha mostrado como al interior del sistema político guatemalteco existe una disonancia entre la definición de partido político desarrollada por la ciencia política en la segunda mitad del siglo XX y la producida por el sistema político-jurídico guatemalteco.

Para evidenciar con claridad la distorsión existente nuestro texto presenta, en un primer término, una revisión bibliográfica mostrando al lector las principales contribuciones en cuanto a la definición de partido político se refiere. Además, y de forma complementaria, se explican y presentan los tipos de partidos políticos clasificados desde la Ciencia Política, haciendo hincapié en los partidos de notables o cuadros, los partidos de masas, los partidos atrápalo-todo y los partidos cártel.

La concepción que utilizamos durante el texto es: Un partido es una asociación de individuos, con un cierto nivel de organización, creada para expresar y representar intereses de un determinado grupo y con ello intentar obtener cuotas de poder-formal e informal- para promover y llevar a la realidad su agenda e intereses. Esas características generales las tiene toda organización político-partidista.

Una vez realizado el esfuerzo, el artículo presenta el particular modelo de partido político existente en Guatemala. Utilizamos para ello el trabajo del politólogo Jonatán Lemus. Su creación se denomina partido franquicia. Como el propio Lemus señala:

Partidos en los que el comité nacional es propietario de la marca del partido, la cual cede temporalmente a líderes locales para que formen organizaciones. De

esta manera se cumplen los requisitos legales y se promociona a sus candidatos nacionales. A cambio, los líderes locales obtienen la oportunidad de postularse a un cargo de elección popular. En este tipo de partido, las organizaciones¹⁶ pertenecen a los líderes locales y no al partido nacional (Lemus, 2013, p. 33).

Nuestro artículo afirma, en consonancia con lo que señala la literatura (Lemús Brolo, 2013), que esa forma política es resultado de un proceso de adaptación a los incentivos generados por la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Con esa afirmación pasamos a un análisis básico y generalista de la ley. Al conocer la misma vemos que esta distingue tres tipos de organizaciones políticas –a saber partidos políticos, comités cívicos y asociaciones políticas- siendo la diferenciación entre partidos políticos y comités cívicos arbitraria y sujeta, exclusivamente, a criterios políticos para reducir la competencia.

Con ello el artículo evidencia que los comités son, politológicamente hablando, partidos políticos y que la LEPP es un instrumento para que los partidos franquicia limiten, construyendo barreras de entrada legales, la competencia y el dinamismo al interior del sistema.

Nuestro proyecto finaliza con una reflexión sobre una potencial liberalización y apertura del sistema para que, gracias a la competencia, el sistema encuentre una vía de saneamiento y una mejora en la representación adecuando la definición jurídica –en la actualidad excesivamente proteccionista- a la definición politológica, indudablemente más liberal y abierta.

Si este proyecto de investigación ha sido un foro de diálogo para abrir un debate sobre la LEPP, los costos asociados a la misma y con ello plantear de manera clara la distorsión entre la definición politológica –aceptada globalmente- y la definición jurídica –proteccionista y limitadora de la competencia- existente en Guatemala habremos cumplido con creces nuestros objetivos.

Bibliografía

AGN. (n.d.). *Agencia Guatemalteca de Noticias*. (A. G. Noticias, Producer) Retrieved 11 de abril de 2014 from AGN - Agencia Guatemalteca de Noticias: <http://www.agn.com.gt/index.php/world/politics/item/9918-congreso-de-guatemala-aprueba-reformas-a-la-ley-electoral-en-tercera-lectura>

16. Por organización nos referimos a las bases que todo partido debe tener en el espacio de competición electoral en el que participa. Como señala la hipótesis que pone sobre la mesa Jonatán Lemus, dichas bases son volátiles –al igual que el voto- pues no forman parte del partido sino de la red de personas de confianza del líder local que participa de la franquicia.

- ARANCIBIA, J., ARRIAZ, B., VERGARA, H. (n.d.). *Los partidos políticos: Una perspectiva funcionalista*. Retrieved 21 de March de 2014 from slideshare: <http://www.slideshare.net/titovergara/partidos-politicos-y-sistemas-politicos-2070168>
- ASIES. (2013). *Partidos Políticos Guatemaltecos. Cobertura territorial y organización interna*. Guatemala, Guatemala: ASIES.
- BROLO, J. (2013). “Escasa organización y afiliación partidaria en Guatemala. *Partidos políticos guatemaltecos*”. En ASIES, *Partidos Políticos Guatemaltecos. Cobertura territorial y organización interna*. Pp. 1-27.
- BROLO, J. (2012). “Evolución del sistema de partidos políticos guatemalteco de 1985 a 2012”. En *Partidos políticos guatemaltecos: Dinámicas internas y desempeño* (pp. 1-69). Guatemala, Guatemala: ASIES.
- COLOMER, J. M. (2004). “La ciencia política va hacia adelante (por meandros tortuosos). Un comentario a Giovanni Sartori”. En *Política y gobierno* , 2 (II Semestre), 355-359.
- Contabilidad Puntual. (n.d.). *Contabilidad Puntual. Oficina de auditoría y contabilidad*. Retrieved 2 de April de 2014 from Contabilidad Puntual. Oficina de auditoría y contabilidad: <http://asesoria.contapuntual.net/?p=1195>
- DOWNS, A. (1957). “An economic theory of political action in a democracy”. En *Journal of Political Economy* , 65 (2), 135-150.
- DUVERGER, M. (2011). “Influencia de los sistemas electorales en la vida política”. En A. BATLLÉ, *Diez textos básicos de ciencia política* (pp. 37-76). Barcelona, España: Ariel.
- DUVERGER, M. (1957). *Los partidos políticos*. México, México: Fondo de Cultura Económico.
- EASTON, D. (1957). “An approach to the analysis of political systems”. En *World Politics* , 9 (3), 383-400.
- ESPING ANDERSEN, G. (1995). “Welfare states without work: the impasse of labor shedding and familialism in continental european social policy”. En *Juan March Estudio/Working Paper*, 1-35.
- FERNÁNDEZ LUIÑA, E., ARGUETA VELÁSQUEZ, R. M., MALDONADO GIL, M. A., MATHEU PANAMA, K. M., MONTENGRO MEJÍA, S. S. (2013). “Consolidación democrática y circulación de élites en el sistema político guatemalteco”. En *I Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Ciencia Política (AMECIP)*. Guanajuato: AMECIP.
- FRIEDRICH, C. J. (1946). *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*. México, México : Fondo de Cultura Económica.
- GALLAGHER, M., Mitchell, P. (2005). *The politics of electoral systems*. oxford, UK: Oxford University Press.

- GANGAS, P. (2013). *Los partidos políticos*. Universidad de Salamanca, Área de Ciencia Política. Salamanca: USAL.
- GONZALO, E., REQUEJO, F. (2005). "Las democracias". En M. Caminal Badía. Barcelona, España: Tecnos.
- KATZ, R., Mair, P. (1992). *Party organizations: A data handbook*. London, UK: Sage.
- KIRCHHEIMER, O. (1966). "The transformation of West European party systems". En J. Lapalombara, M. Weimer, *Political parties and political development* (pp. 178-210). Princeton, USA: Princeton University Press.
- LEMUS, J. (2013). Partidos franquicia: "La distorsión del modelo de organización de la Ley Electoral y de Partidos Políticos". En ASIES, *Partidos Políticos Guatemaltecos. Cobertura territorial y organización interna* (pp. 25-53). Guatemala, Guatemala: ASIES.
- LIJPHART, A. (1977). *Democracy in plural societies*. Cambridge, USA: Yale University Press.
- LINZ, J. (2000). *Totalitarian and authoritarian regimes*. Colorado, USA: Lynne Rienner Publishers.
- MACK, L. F., ERAZO, M. A. (2006). "El desempeño institucional de los partidos políticos en Guatemala". En *Cuadernos de Información Política* (4).
- MAINWARING, S., TORCAL, M. (2005). "La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora". En *América Latina Hoy*, 41, 141-173.
- MATAS DALMASES, J. (2005). "Los partidos políticos y los sistemas de partidos". En M. Caminal Badía, *Manual de Ciencia Política* (pp. 317-343). Barcelona, España: Tecnos.
- SARTORI, G. (1970). "Concept misformation in comparative politics". En *American Political Science Review*, 64 (4), 1033-1053.
- SARTORI, G. (2008). *Ingeniería constitucional comparada*. México, México: Fondo de Cultura Económico.
- SARTORI, G. (2007). *¿Qué es la democracia?* Madrid, España: Taurus.
- SARTORI, G. (2002). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid, España: Alianza.
- SARTORI, G. (1969). "Politics, ideology and beliefs systems". En *The American Political Science Review*, 63 (2), 398-411.
- SOBERG SHUGART, M. (2005). "Comparative electoral systems research: the maturation of a field and new challenges". En M. Gallagher, P. Mitchell, *The politics of electoral systems* (pp. 25-57). Oxford, UK: Oxford University Press.
- TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL (2011). *Ley Electoral y de Partidos Políticos*. Guatemala, Guatemala: Tribunal Supremo Electoral.
- WEBER, M. (2012). *Economía y Sociedad*. México, México: Fondo de Cultura Económico.