

LAS ELECCIONES DEL 2003 EN GUATEMALA: CAMBIOS Y CONTINUIDADES

Natalia Ajenjo Fresno*

I.- Introduccion

Este articulo breve explora los cambios y continuidades del sistema politico guatemalteco a partir de los recientes resultados electorales (presidenciales y legislativos) de Noviembre y Diciembre de 2003. Desde una perspectiva general, las elecciones han provocado mas cambios que continuidades: la derrota por via democratica de la mas que discutida candidatura del exGeneral Rios Montt (FRG¹), la tendencia del sistema de partidos a coaligarse y encontrar puntos de acuerdo en temas electorales, la desaparicion de la ultraderecha del sistema politico, la creciente inclusion y protagonismo politico de la eternamente excluida izquierda en el escenario electoral y politico.

Sin embargo, el uso de la violencia en contra de la libertad de expresion, pone en entredicho la calidad del debate publico, la plena institucionalizacion simbolica y practica de un regimen democratico, asi como la adecuacion del comportamiento de los actores a usar metodos institucionales para la resolucion de conflictos. Estos son rasgos de continuidad que no pueden dejarse de lado, a pesar de la vision optimista que puede sugerir el parrafo anterior.

Para elaborar de forma mas sustantiva estas dos perspectivas sobre el mismo fenomeno, primero describo con mayor detalle el sistema politico y el sistema electoral guatemalteco, enfatizando la evolucion del sistema de partidos. En segundo lugar, describo los resultados electorales desprendidos de las elecciones del 2003 en una perspectiva comparada, esto es, tomando en consideracion los resultados electorales – y por tanto la conformacion de gobiernos y escenarios legislativos – previos (desde 1990 en adelante). Finalmente, desarrollo la evaluacion normativa de los resultados electorales desde la optica propuesta, esto es, como una conjuncion de cambios y continuidades.

II.- El sistema politico y electoral en Guatemala

Guatemala es una de las democracias mas inestables de la region centroamericana. Pese a que todos los paises de la region – como habitualmente, excepto Costa Rica – han encontrado mayor o menor dificultad en consolidar regimenes democraticos nacidos despues de prolongadas guerras

* PhD Candidate, Department of Social and Political Science, European University Institute, Via dei Roccettini, 9. I50016, Florence, Italy. Natalia.Ajenjo@iue.it

¹ Las siglas de los partidos se encuentran al final del texto.

civiles o de pactos democraticos, Guatemala ha sufrido las consecuencias de una democracia instalada desde arriba, poco consensuada y debil desde sus origenes².

El sistema politico es un sistema presidencial que no proporciona un excesivo poder al Poder Ejecutivo, a pesar de las graves crisis constitucionales que han acuciado al pais desde sus primeros pasos en la institucionalizacion democratica (como el *autogolpe* de Serrano en 1993³). En realidad, el diseño constitucional guatemalteco divide las tareas politicas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, basandose en el principio de independencia y no de interrelacion politica (*checks-and-balances*)⁴. En este marco constitucional, el juego politico ha venido describiendose por un alto grado de conflicto entre los actores politicos, propiciado por dos elementos institucionales, fundamentalmente: en primer lugar, la fragmentacion del sistema de partidos combinada con una moderada polarizacion ideologica (Ver Tabla 1 al final del texto); en segundo lugar, la incapacidad de los actores politicos de comprometerse en materia de politica publica y mantener los acuerdos en el tiempo. Esta naturaleza fragil y al tiempo inflexible del sistema de partidos ha conducido a un rendimiento politico escaso, especialmente en terminos de que las expectativas procedentes del impulso democratico a mediados de la decada 1980 no han dado el fruto derivado de un diseño constitucional ejemplar y un apoyo internacional sin precedentes.

Los dos aspectos mencionados en el parrafo anterior son aspectos cruciales para entender el sistema politico guatemalteco: por una parte, la alta fragmentacion partidista (electoral) no ha correspondido tradicionalmente con las divisiones sociales reales (*cleavages*), debido a la exclusion durante decadas que la izquierda y los grupos indigenas han sufrido no solo sistemáticamente, si no de forma violenta y por tanto no democratica. Por esta razon, la calidad de la representacion politica, si tomamos en consideracion la elaboracion conceptual de Pitkin (1967)⁵, ha sido un problema

² En este breve articulo, no incorporo una elaboracion de corte historico de la dificil institucionalizacion democratica en Guatemala. Vease, sin embargo, Cardenal, Ana Sofía y Marti, Salvador (1998)(eds.): *América Central, las democracias inciertas*. (Tecnos, Madrid); Torres Rivas, Edelberto (1998): *Del autoritarismo a la paz*, FLACSO Guatemala ed., Guatemala; Ajenjo, Natalia y Garcia, Fatima (2001): "Guatemala", en Alcantara, M. y Freidenberg, F. (2001)(eds.): *Partidos politicos en America Latina. (Vol.3)*, Ed. Universidad de Salamanca, Salamanca.

³ Este *autogolpe* se ha atribuido precisamente a la imposibilidad del Presidente, Jorge Serrano Elias (MAS), a usar poderes extraordinarios como Presidente, ante la disolucion de sus apoyos en el escenario legislativo (primero con el PAN y posteriormente con la DCG y UCN), junto con los escandalos de corrupcion. Su opcion por declarar un *auto-golpe*, disolviendo las garantias constitucionales y apelando al respaldo popular personal, no fue exitosa debido al compromiso del resto del engranaje institucional a mantener la democracia.

⁴ En Guatemala, el Poder Ejecutivo tiene dos prerrogativas que no son tipicas del diseño constitucional de un sistema presidencial: (1) puede convocar un referéndum independientemente, esto es, sin la ratificación o voto positivo por parte del órgano legislativo; (2) puede disolver el Congreso Nacional sin poner en compromiso su propio termino de gobierno, esto es, sin la necesidad de convocar elecciones. Estas dos prerrogativas fortalecen el poder del Presidente *per se*, aunque sus implicaciones de mas largo alcance son la no vinculación de las dos ramas de gobierno en cuestiones claves de decisión política.

⁵ Pitkin, H. (1967): *The concept of representation*, University of California Press, Berkeley, argumenta que el concepto de representacion politica se ha asociado a multitud de fenomenos. En su profundo analisis

central de la democracia guatemalteca. En estrecha conexión con esta característica estructural de la democracia guatemalteca se encuentra el segundo aspecto mencionado: la baja polarización ideológica. La falta de distinciones sustantivas entre los partidos, debido principalmente a la ubicación del centro político en el centro-derecha y no en el centro-centro (Vease Tabla 2), es precisamente la fuente de esa inflexibilidad partidaria, que genera por tanto la dificultad de alcanzar compromisos sustantivos y mantenerlos en el tiempo como se mencionaba con anterioridad. La novedad de las elecciones del 2003, como se verá más adelante, ha sido precisamente la creciente oportunidad política de los partidos de centro-izquierda, con un incipiente componente de defensa del indigenismo en el discurso político.

En cuanto al sistema electoral guatemalteco, es un sistema complejo, mixto, compuesto por dos tipos de circuitos electorales y dos fórmulas para la conformación del Congreso (Vease Tabla 3 al final del texto). Por una parte, el sistema electoral y en particular la Ley de Partidos Políticos se redactaron como instrumentos de democratización *per se*, al propiciar la formación de partidos políticos⁶ y por tanto promover la politización de una sociedad civil muy influenciada por el miedo generado por la violencia de Estado durante la prolongada guerra civil. Por otra parte, el funcionamiento del sistema electoral tiene un sesgo mayoritario importante, propiciando el mantenimiento de los partidos grandes y la desaparición de los partidos pequeños en cada convocatoria electoral. Guatemala ha sido, por esta combinación de factores (laxitud en la legalidad para formar un partido político más sesgo electoral mayoritario) el país de América Latina con el mayor número de partidos políticos inscritos⁷. Esta tendencia se ve contrarrestada, sin embargo, por el fuerte efecto reductor del sistema electoral (ver Tabla 1), que reduce casi a la mitad el número efectivo de partidos electorales en el número efectivo de partidos legislativos en cada convocatoria electoral.

fenomenológico y conceptual, la autora propone considerar central a la representación política la dimensión descriptiva que conlleva. Esto es, el Parlamento, como fórum central de la democracia representativa, debe reflejar descriptivamente las divisiones sociales que representa.

⁶ En Guatemala, la Ley Electoral “otorga el rango legal de organización política a cuatro tipos de agrupaciones: los partidos políticos, los comités cívicos encaminados a la constitución de partidos políticos, los comités cívicos electorales y las asociaciones con fines políticos (Art.16). La motivación subyacente a este planteamiento es el acercamiento, sobre todo a los ámbitos municipales, de las posibilidades para formar opciones políticas propias. Es en estos ámbitos donde se circunscribe precisamente el lugar de actuación de los Comités Cívicos y los Comités Cívicos electorales” (Ajenjo y García, 2001: 3, *op.cit.*)

⁷ Según ASIES-Guatemala, entre 1983 y 1999 se fundaron 41 partidos en el país. Esta proliferación de partidos ocurre particularmente cerca de los periodos electorales, reflejando el oportunismo político que caracteriza a un sistema de partidos débil. Según el Tribunal Superior Electoral de Guatemala, en 1995 había 29 formaciones partidistas inscritas, de las cuales 23 presentaban candidaturas a las elecciones. En 1999 este número se redujo a 16, de los cuales 4 eran de nueva formación y 8 eran “Comités profomación de partidos políticos”, de modo que 17 partidos desaparecieron después de las elecciones de 1995. Para las elecciones del 2003, el número de partidos vigentes es 22, de los cuales 14 presentaron candidaturas electorales, mientras que en el Congreso hay 11 bancadas más la bancada independiente (datos del TSE y el Congreso Nacional).

Este fuerte efecto reductor se produce debido principalmente a dos componentes del sistema electoral: por una parte, la estructura distrital, y por otra, al umbral electoral. La estructura distrital, que coincide con la división político-administrativa del país, sesga a favor de los partidos grandes debido al alto porcentaje de distritos pequeños (ver Tabla 3): cuanto más pequeño es un distrito, menores posibilidades tienen los partidos pequeños de recibir los votos suficientes para alcanzar un escaño; contrariamente, los partidos grandes tenderán a ganar todos los escaños de ese distrito. Como efecto interactivo, la presencia del umbral electoral – a pesar de no ser excesivamente alto (4% sobre los votos válidos) – ha tenido efectos notables, en particular para los partidos pequeños de la izquierda⁸.

La visión general del sistema político guatemalteco es, por tanto, una visión de *toma-y-daca*, de “luces y sombras”, en que la existencia de múltiples aspectos ejemplares se han visto contrarrestados por la práctica; en particular por un sistema de partidos de características deficientes en cuestión de representación y capacidad de compromiso. Al mismo tiempo, el amplio espacio de maniobra que procede del diseño institucional, ha provocado que algunos actores políticos ejerzan un control de la agenda política sobrevalorado en comparación con su peso objetivo en el sistema político. Las recientes elecciones presidenciales y legislativas del 2003 han abierto, sin embargo, la posibilidad de hacer una lectura optimista y esperanzadora del avance democrático de Guatemala.

III.- Los resultados electorales del 2003: cambios en la oferta electoral y en el comportamiento de la demanda

3.1. Los actores políticos

Las elecciones del 2003 se produjeron en un marco de esperanzas y miedos; no sin pocas razones, la conflictiva pre-campaña electoral, especialmente en torno a la inscripción de la candidatura del ex General Ríos Montt⁹, anunciaba que la posibilidad de cambios sustantivos en la política guatemalteca no era pequeña.

⁸ Al bajo apoyo electoral de los partidos de izquierda guatemaltecos (URNG, DIA, ANN, FDNG) se ha añadido su incapacidad para mantener alianzas electorales que les diera la posibilidad de lograr representación. Así, la FDNG, como intento de alianza de las fuerzas de izquierda existentes (URNG, DIA y FRNG), desapareció en 1995 debido a la falta de cohesión interna y el anhelo de algunas fuerzas de presentarse individualmente. A partir de la desaparición de este paraguas institucional, solo ANN – como un nuevo intento de coalición de las fuerzas de izquierda – se ha mantenido constante en el tiempo, logrando representación política en el ámbito legislativo. FRNG ha desaparecido completamente y URNG desapareció por razones de no superar el umbral mínimo electoral (en las elecciones de 1999, las primeras en las que participaba oficialmente) y ha vuelto a reaparecer, independientemente, en estas últimas elecciones de 2003, logrando mantenerse con vida e incluso dos escaños en el Congreso. (Ver Tabla 4).

⁹ El conflicto tuvo sus raíces en la inscripción de Ríos Montt, ex General y dirigente golpista en el período 1973-74 y supuestamente genocida de grupos indígenas sin escrúpulos, como candidato presidencial para las elecciones del 2003. Pese a que él había sido Presidente del Congreso Nacional para el período 1999-2003 sin tener acusaciones de corte constitucional por esto, cuando el ex General presenta su candidatura, los abogados de los otros partidos convienen intentar deslegitimarlo por vía constitucional. La Constitución prohíbe la

Los actores políticos cambiaron radicalmente, tanto su imagen pública como su rendimiento político, en los cuatro años de gobierno del FRG, entre 1999 y 2003. El FRG ganaba a pulso la imagen de partido poco democrático a través de una imposición sistemática de la mayoría legislativa, modificando las reglas formales a conveniencia, mientras que desde la Presidencia de Alfonso Portillo se promovía la corrupción generalizada y la reactivación masiva de grupos de poder no-electos¹⁰.

El PAN, segundo partido mayoritario del país¹¹, sufría un transfugismo crónico durante toda la legislatura, y especialmente a partir de la elección de López Rodas como líder del partido por vía de elecciones primarias. A pesar de que el abandono de la bancada legislativa del PAN había comenzado a producirse previamente a las elecciones primarias, la ruptura entre sectores que reflejaban la fuerte división interna del partido debido al ‘apego’ a la figura del líder tradicional, Álvaro Arzu, y los sectores pro-renovación, marco una fuerte crisis del partido. Es precisamente a partir de este momento crítico cuando Oscar Berger, excandidato por el PAN a la Alcaldía de la Ciudad de Guatemala en 1995 y a la Presidencia en las elecciones de 1999, decide desvincularse del partido e iniciar la formación de un grupo político mixto, buscando apoyos de partidos pequeños (Partido Patriota, Movimiento Reformador, Partido Solidaridad Nacional), que le permitiría presentar una candidatura independiente del PAN. Es decir, de la crisis interna del PAN surgen: la mitad de los diputados apoyando la UNE y el grupo GANA (Gran Alianza Nacional), que son las dos alianzas que se enfrentaron en segunda vuelta presidencial en el 2003.

Los partidos más tradicionales, todos de la ultraderecha, procedentes de su función bien como partido-fachada o como partido-bisagra en la década 1980, como son MLN, PID, PUN, FAN, han desaparecido completamente. También, los partidos de centro-derecha que tuvieron un rol importante en la transición a la democracia, como DCG y UCN, se mantienen como partidos muy minoritarios casi al borde de la extinción (la UCN ha desaparecido y la DCG mantiene un escaño en el Congreso).

presentación de candidaturas a personas que hayan participado en un golpe de Estado. Pero, como al final se decidió, la Constitución fue aprobada en 1985 y no contempla provisiones de carácter retroactivo. El proceso legal se prolongó a través de decisiones y recursos sucesivos hasta llegar a la Corte de Constitucionalidad. Durante este prolongado proceso, se produjo una ola de violencia generalizada en la capital durante el mes de Julio que pretendía dejar claro que Ríos Montt tenía derecho a inscribirse como candidato fuera por medios legales o no.

¹⁰ Esta es de hecho una de las características más pobres del gobierno pasado, puesto que, desde las teorías no formalistas de la democracia, el hecho de que haya grupos de poder no-electos es indicador de la no institucionalización plena de la democracia. Desde esta perspectiva, por tanto, el gobierno del FRG no solo no ha contribuido a avanzar el proceso de institucionalización democrática en Guatemala si no que además ha contribuido a reducir o quebrar la norma fundamental de que, para que una democracia sea en efecto el régimen de la soberanía popular, no debe haber grupos de poder no-electos. Vease Schmitter, P. y Karl, T. (1991): “*What democracy is... and is not*”, en *Journal of Democracy*, Vol. 2, #3.

¹¹ Según datos del TSE en Febrero de 2004, el PAN cuenta con 41,007 afiliados, mientras que el FRG cuenta con 44,715. Estos dos partidos, dentro de la pauta general guatemalteca de caracterizarse por una baja afiliación política, superan en casi tres veces el número de afiliados del siguiente partido (el DIA, con 14,943).

Los partidos de la izquierda, sin embargo, han visto una oportunidad política más permeable a su discurso político y por tanto han incrementado su ámbito de acción en estas últimas elecciones. Mientras que el fracaso del paraguas del FDNG y su supervivencia como ANN no daba frutos y los partidos se desvinculaban para presentar candidaturas independientes, como es el caso de la URNG, Álvaro Colom, que en 1999 había sido el ‘presidenciable’ por ANN, abandona la Alianza para liderar el bloque mixto de la Esperanza (UNE), que estaba recogiendo la mayor parte de *expanistas* y diputados en desacuerdo con el tipo de política que el FRG estaba promoviendo y la ausencia de oposición a esta en el ámbito legislativo. La UNE, por tanto, se constituye como una paraguas de ‘descontentos’ que comienzan a ver la oportunidad de convertirse en una opción política mayoritaria. Álvaro Colom, por su parte, ha mantenido un discurso entre la izquierda guatemalteca (con su énfasis en los derechos de los grupos indígenas) y el centro-derecha (apegada completamente a la defensa de los valores de la familia y la solidaridad entre generaciones, socialmente, y del libre mercado, económicamente), sin posicionarse en el centro-centro que representaba la DCG de principios de la década 1990. Esto es, con la UNE se estaba creando un nuevo estilo político, un nuevo espacio, al estilo de los frentes mixtos creados en otros países latinoamericanos que han visto la apertura de la oportunidad política favorecer sus formaciones a través de la generación de un discurso nuevo y con una carga de igualdad social más marcada que en los partidos tradicionales. En Guatemala, sin embargo, este proceso se encuentra en un proceso de iniciación, y por tanto no se puede concluir de forma contundente que el espacio político se está haciendo “*mas flexible*”¹². De hecho, la particularidad guatemalteca es que las nuevas coaliciones son más paraguas de caras conocidas para etiquetas partidarias nuevas que formulaciones nuevas. En este sentido, la estrategia de los partidos guatemaltecos se está centrando en mayor medida en una paulatina renovación de la elite política, pero que incluye a su vez un moderado discurso en contra de la ‘elite tradicional’ y que sin embargo moviliza las redes clientelares con ese discurso entre novedad y cambio bajo control.

Este vuelco a los partidos políticos, como síntoma de renovación, parcial, del sistema político – si bien sin una clara dirección por el momento –, que se habían consolidado en distintas etapas de la historia democrática guatemalteca, y particularmente desde la década 1990, ha tenido consecuencias diversas, tanto positivas como negativas. Una consecuencia positiva importante es que la fluidez del sistema político es alta, con lo que se evita la probabilidad de ‘enquistamiento’ de

¹² Sartori afirma que cuando el número de partidos políticos se multiplica, el espacio ideológico en el compiten no necesariamente debe pasar a ser multidimensional, si no que se produce una ‘flexibilización’ del mismo espacio (unidimensional) en el que competía el anterior set de partidos. La observación se complementa con la referencia del espacio de competición partidista al tipo de representación política existente: “... the more numerous the parties, the more we either have a multidimensional space (the segmented societies) or an ideological space (the polarized societies) of competition. While the segmented politics surely require a multidimensional explanation for the party *identifications*, it does not automatically follow that their *competition* is also multidimensional” (Sartori, 1976, 342: *Parties and party systems*. Cambridge University Press, Cambridge).

grupos de poder e intereses localizados (o *pork-barrel politics*). En segundo lugar, ha permitido que el sistema político sea más permeable a los grupos políticos que llevan sobreviviendo las dos últimas elecciones (como ANN), con relativo poco peso en el sistema político pero que se consolida por tanto como un actor político sólido, que no desaparece y reaparece, pero que trabaja por mantener el discurso y la agenda política propia de un grupo aglutinador de diversas posiciones de izquierda y de defensa de lo indígena¹³.

Las consecuencias negativas han sido también diversas; la principal es que se ha puesto de manifiesto la fragilidad de los partidos guatemaltecos, incluso de los partidos que parecían venir consolidando. La alta volatilidad electoral que ha caracterizado tradicionalmente a Guatemala (Ver Tabla 3) no es casual si se considera que el cambio de preferencias del votante pueden haberse producido no tanto por un cambio de preferencias *per se* o por una evaluación retrospectiva negativa de gobiernos y oposición, si no más bien por la frecuente desaparición de partidos. Este fenómeno es paralelo a afirmar que los partidos guatemaltecos no cumplen con la función de agregación de preferencias ni de creación de las mismas, si no más bien al contrario, esto es, contribuyendo a *desagregar* las preferencias de los ciudadanos. En segundo lugar, estas elecciones han puesto de manifiesto el gran espacio electoral para el oportunismo político, que además se ha caracterizado por un oportunismo muy personalista. La conformación de la alianza GANA, por ejemplo, ha girado completamente en torno al líder Oscar Berger. El personalismo en la política latinoamericana ha sido criticado en razón del tipo peculiar de comunicación política que los políticos electos en virtud de su carisma personal pueden desarrollar, como un estilo populista y con tendencias a prolongarse más de lo limitado por las convocatorias electorales regulares de la norma democrática. El caso de Berger no se perfila como un político populista: en primer lugar, constituyó una plataforma partidista de apoyo; en segundo lugar, procede de los cuadros de uno de los partidos mayoritarios del país y en tercer lugar, tiene una experiencia política, dentro del marco partidista guatemalteco, sólida indudable.

Desde el punto de vista de las instituciones, un afianzamiento de la norma democrática se ha venido produciendo en este último periodo legislativo. A pesar de parecer paradójico, la actuación del Tribunal Superior Electoral, la Corte de Constitucionalidad y la sociedad civil como tal, han contribuido a que el proceso electoral funcionase dentro de la normalidad y la legalidad.

¹³ De hecho, ANN consiguió el 7,8% de municipalidades que se encontraban en liza electoral (320), pese a que en esta materia el FRG supo mantener sus bastiones tradicionales (un 23% de municipalidades serán presididas por este partido). Datos del TSE.

3.2. Los resultados electorales: la primera vuelta y la conformación del Congreso Nacional

Los resultados electorales dieron dos sorpresas a los miedos y esperanzas de la masiva comunidad internacional observando el proceso electoral: (1) Ríos Montt no consiguió pasar a la segunda vuelta electoral de las elecciones presidenciales; (2) los partidos de izquierda vieron, por primera vez, la oportunidad real de apoyar a una formación cercana a su discurso y ubicación, la UNE, que pasaba a segunda vuelta presidencial.

Los resultados electorales fueron devastadores para el centro-derecha representado por el PANismo y de la derecha-derecha representado por los partidos pequeños pero siempre partidos bisagra de las dictaduras de la década 1980 en Guatemala (CAN, PUN, PID). El PAN, particularmente, ha visto disminuir su presencia en el Congreso Nacional en un 20%, con lo que su capacidad de negociación y aportación a la agenda política es marginal. Esto se ha producido en gran parte por la transferencia de votos que Berger (GANA) ha recibido del que fuera su partido, como se verá más adelante.

El voto se distribuyó de una forma casi estocástica entre las dos nuevas formaciones en coalición (GANA y UNE) (ver Tabla 4.2.), que pasaron a segunda vuelta presidencial.

La formación FRG, pese a perder rotundamente la posibilidad de lidiar la segunda vuelta presidencial, ha conservado una amplia presencia en el Congreso Nacional. Esto es, los votantes utilizaron la posibilidad que presta el sistema electoral guatemalteco a '*cruzar*' el voto, es decir, a no votar necesariamente *en plancha* por las dos listas de un partido para Ejecutivo y Legislativo¹⁴. El FRG ha mantenido, por tanto, un buen rendimiento electoral en el ámbito legislativo (que en 1999 contaba con la mayoría absoluta y actualmente mantiene un sólido 28% de los escaños). Sin embargo, el resto de partidos con una presencia sólida pero no mayoritaria en el Congreso (GANA, UNE y PAN), han elaborado un "Pacto de Gobernabilidad" (desde el 11 de Enero de 2004)¹⁵. Los escaños de estos partidos, si realmente llevan a cabo un pacto de apoyo en pro de una agenda política común y consensuada, representarían el 58% del total, con lo que se aseguraría una mayoría absoluta capaz de desbancar la agenda del FRG, con un peso no pequeño en el Congreso.

¹⁴ Mientras que en Guatemala el diseño del sistema electoral, haciendo concurrentes los ciclos electorales y calculando el 25% de los diputados por lista nacional, con el claro objetivo de asegurar un mínimo de apoyo legislativo al Presidente, se optó por un sistema de voto *preferencial* en lugar de un sistema de voto *en plancha*. El voto preferencial simplemente da la opción al votante de elegir una lista para el Ejecutivo, dentro de la oferta y una lista para el Legislativo (en este caso, son listas cerradas y bloqueadas), mientras que en el voto en plancha la primera opción del votante va asociada determinadamente con la lista para el Legislativo.

¹⁵ Según el Reporte Político número 195 de Enero de 2004 del INCEP (www.incep.org.gt), este Pacto tiene su precedente en la "Agenda Nacional Compartida" del 13 de Octubre, marco del compromiso de los partidos por una estabilidad política de Guatemala dentro del Foro Permanente de Partidos Políticos. Ver Reporte Político del INCEP número 195, pp. 4-8.

En suma, los cambios en la oferta electoral no fueron tan grandes, tanto en calidad como en cantidad, como los cambios en el voto de los ciudadanos. Entre los cambios por la parte de la demanda, el primero a enfatizar es el incremento sustantivo en la participación electoral (ver Tabla 5). Si bien es cierto que una mayor participación electoral ha procedido de la mejora de los canales de información política así como de la institucionalización del Tribunal Superior Electoral (con la consecuente mejora en los censos, en la provisión de cédulas de voto, en la proliferación de mesas electorales, etc), también puede atribuirse a una mayor sensibilización de la población por su destino político. El desdén guatemalteco electoral ha procedido tradicionalmente bien del miedo o bien de la desconfianza de que el voto haga ninguna diferencia para la formación de gobierno y el imperio de unos intereses no mayoritarios. En estas últimas elecciones, la población ha demostrado un mayor 'apego', confianza institucional y sentimiento de responsabilidad pública, traducido no solo en un mayor porcentaje de participación si no también en una mayor distribución del poder entre los partidos no típicamente mayoritarios.

3.3. La segunda vuelta: el nuevo Presidente y sus promesas

En la segunda vuelta, la participación electoral disminuyó moderadamente, como es típico en las segundas vueltas, y la victoria de Oscar Berger (GANA) fue con una mayoría del 54,1% de los votos. Como las encuestas habían predicho repetidamente, el *dinosaurio* con una gran experiencia política así como empresario exitoso, Berger, presidirá Guatemala por los próximos cuatro años. Berger capitalizó muy exitosamente su fama en el Distrito Central y la capital (Ciudad de Guatemala, que constituye un distrito por sí sola), que de hecho ha sido un bastión tradicional de apoyo al PAN. De esta forma, una de las sorpresas más señaladas en la prensa y los reportes producidos después de las elecciones es que mientras Colom ganó por una muy ajustada mayoría de votos en 14 Departamentos del país y Berger solo en 8, fuera el segundo quien obtuviese la mayoría absoluta agregadamente. Esto es, mientras que Colom recibió un apoyo electoral mayoritario si se cuentan el número de mayorías absolutas en los Departamentos del país, este apoyo estuvo disperso¹⁶. Al

¹⁶ Colom consigue la mayoría de votos en Chimaltenango, Solola, Totonicapán, San Marcos, Retalhuleu, Suchitepequez, Escuintla, Sacatepequez, Santa Rosa, Jutiapa, Izabal, Quiché y Huehuetenango. Estos distritos han sido, tradicionalmente, particularmente volátiles: en 1995, el FRG arrebató la mayoría en estos al PAN en segunda vuelta presidencial (mientras que en la primera vuelta habían apoyado al PAN) (Ver García Díez, 2001) y que el FRG mantiene en las elecciones presidenciales de 1999, pese a que en 2004 apoyan a la nueva formación de centro-izquierda UNE. En este sentido, Colom ha sufrido las consecuencias de liderar una formación relativamente nueva, sin un arraigo territorial particularmente concentrado, ni una trayectoria política larga y de primer plano como la de Berger (a pesar de que Colom no es absolutamente desconocido, habiendo sido candidato presidencial por ANN). No obstante, como ya se ha mencionado en el texto, el hecho de que llegara a segunda vuelta presidencial ya representa un logro considerable de apertura de la oportunidad política.

contrario, Berger gana la mayoría de apoyo en menos Departamentos pero tuvo más concentrado el voto en las zonas urbanas¹⁷.

Este hecho pone de manifiesto una característica ulterior del sistema electoral en relación con su estructura distrital: el hecho de que el distrito más poblado, distrito central (Ciudad de Guatemala), tenga un peso independiente del resto de distritos, provoca que, unido a un sistema mayoritario (*first-past-the-post*), tenga un sobrepeso en los resultados si un candidato logra una mayoría aplastante en ese distrito¹⁸. Este peso fue también el que dio la Presidencia a Álvaro Arzu con el PAN en 1995, no siendo así el caso del FRG en 1999, que recibió un apoyo electoral mayoritario homogéneo en todos los Departamentos del país.

La Presidencia de Berger se perfila de difícil ejecución mientras no se resuelvan los graves problemas derivados de la gestión anterior: la espiral de violencia, especialmente en la capital, la corrupción política y el despertar de temas económicos como la compensación a los exPAC¹⁹, presentan una dificultad grande para llevar a cabo una agenda política propia *ex novo*. El Pacto de Gobernabilidad mencionado (p.8), sin embargo, ha planteado unos ejes claros de compromiso y de prioridad política que, de llevarse a cabo, si representaría un avance importante en términos de retorno a los puntos claves que sacaron adelante la difícil transición a la democracia: los puntos recogidos en los diversos Acuerdos de Paz. Estos Acuerdos, que tenían una agenda prevista ambiciosa pero moderadamente objetiva, han pasado a estos últimos años a un segundo plano, por lo que la inserción de estos de nuevo en un primer plano representa ya una mejora y una esperanza, al menos discursiva. Adicionalmente, el gobierno de Berger se ha comprometido a perseguir seriamente la corrupción política dejada por el gobierno saliente. Los primeros avances, por fallo de la Corte de Constitucionalidad, de ‘desarmar’ de impunidad política a Portillo y Reyes López, ex Presidente y ex

¹⁷ Berger, así, consigue recuperar los distritos que habían apoyado al PAN en 1995 (con la candidatura de Alvaro Arzu) y que en 1999 habían reducido su apoyo a este partido: Alta y Baja Verapaz, Zacapa, Jalapa, Chiquimula y Quetzaltenango, más las áreas urbanas de Distrito Central y Ciudad de Guatemala. De esta forma, se produce una especie de ‘retorno’ de los apoyos tradicionales de un partido, en este caso una Alianza (GANA), de centro-derecha, en esos distritos que habían virado su apoyo hacia el FRG en las elecciones anteriores. El desempeño del gobierno del FRG, por tanto, recibe un voto de castigo que se transfiere directamente a la otra alternativa, bien conocida, de centro-derecha: Berger.

¹⁸ En el caso de Berger, este conquistó el 58% de los votos de la capital, Ciudad de Guatemala, y el 70% de los votos del Distrito Central (provincia de la capital).

¹⁹ Este ha sido uno de los temas más conflictivos del último periodo de gobierno del FRG, y que ha dejado abierto debido, se ha aducido, a falta de fondos económicos. Las siglas PAC corresponden a “Patrulleros de Autodefensa Civil” y fueron las fuerzas creadas por los gobiernos autoritarios de la década de 1980 como estructura paralela a los grupos militares participando en la guerra civil. La propuesta del FRG fue de aportar una compensación económica a las personas que fueron parte de las PAC, como una forma de compensación por los servicios ‘prestados’ al Estado. Finalmente, el FRG no ha sabido resolver la brecha abierta y ha dejado, por tanto, el tema sobre la mesa de gobierno a la espera de una resolución. De hecho, los exPAC han tenido una participación activa, violenta en algunos casos y pacífica (a través de manifestaciones) en otros, a lo largo de la campaña electoral, reclamando un programa claro del gobierno saliente de turno en respuesta a este incentivo que se creó con el gobierno pasado.

Vicepresidente durante el gobierno del FRG (1999-2003), han puesto de manifiesto la necesidad de mejorar los medios de control político²⁰.

IV.- Una evaluación normativa de las elecciones del 2003: cambios y continuidades

Finalmente, después de esta visión compleja y múltiple como la realidad guatemalteca, propongo una evaluación de los resultados electorales con un sesgo más positivo que negativo. Como se ha venido mencionando, la alta participación electoral – en términos comparativos con el patrón habitual para Guatemala –, la movilización de la sociedad civil para defender y mantener la regla democrática, la inauguración de un gobierno comprometido con la persecución de la corrupción política y el crimen organizado vinculado a instituciones políticas, la constitución de un Pacto de Gobernabilidad interpartidario, la reaparición de los Acuerdos de Paz como guía del proceso de avance democrático, la creciente apertura política a grupos diferentes de la derecha o el centro-derecha tradicional, todos ellos son elementos importantes de cambio político que se han dado lugar en y a partir de las elecciones del 2003 en Guatemala.

La preocupación académica por las democracias latinoamericanas se ha centrado habitualmente en el análisis de dos tipos de problemáticas: (1) como lograr estabilidad; (2) como lograr eficiencia económica. Estos dos tipos de problemática pertenecen al ámbito macro político. En consecuencia, el ámbito micro político ha quedado relegado a análisis parciales y generalmente carentes de una mirada normativa, tal vez necesaria. El análisis de los actores en juego, de los cambios graduales y del progresivo asentamiento de la regla democrática a través de una creciente convicción de los actores (tanto políticos como instituciones) de que hay que perder para ganar, debe incorporarse a esa otra cara de la moneda, de los pesos y contrapesos institucionales, de la creencia en que el diseño institucional determina los rendimientos políticos.

Como señalan recientemente Helmke y Levitsky (2003)²¹, el sesgo del análisis político centrado en las instituciones y reglas formales debe complementarse con el análisis del rol central que las instituciones informales juegan en todos los regímenes democráticos conocidos. Esto es, sin enfatizar ninguna ‘peculiaridad latinoamericana’, es de hecho central para la comprensión de los rápidos cambios – junto a las continuidades – en América Latina, integrar un nivel de análisis micro (en especial, relativo a los actores políticos). Esta propuesta no implica el abandono de la perspectiva (macro) institucional, que tan prolifera contribución analítica ha aportado. Más bien, esta sugerencia implica hacer un esfuerzo por incluir a los actores reales en los procesos decisionales reales, así como incluir el grado de convicción por la regla democrática en el análisis de la institucionalización de esta. Al igual que las normas no existen en el vacío, los actores políticos no proceden de un mundo ajeno

²⁰ Ver Prensa Libre de 18 de Febrero, 2004 y posteriores (www.prensalibre.com).

al mundo político en el que se insertan, encuentran oportunidades o no. En segundo lugar, hay que enfatizar la importancia de la sociedad civil en la defensa de la norma democrática. Precisamente porque la norma democrática provee de canales a la participación, la protesta institucionalizada y la resolución de conflictos como un aspecto habitual de la política, el cambio político visto como apertura de oportunidad política para los actores políticos y los ejes de cambio que representan, constituye una parte clave del proceso de institucionalización democrático.

Finalmente, desde una perspectiva prospectiva para Guatemala, enfatizar la importancia de mantener los compromisos en el tiempo entre los actores políticos como engranaje fundamental de la maquinaria democrática, de los procedimientos y los contenidos de la agenda política. Este defecto coyuntural ha provocado múltiples pérdidas en Guatemala, de esfuerzos y energías, de convicciones y propuestas, que no deben prorrogarse en el tiempo. El compromiso por la estabilidad y el consenso, de esta manera, pueden servir como motor clave de una puesta en marcha real de un nuevo comienzo, un nuevo estilo político para Guatemala.

²¹ G. Helmke y S. Levitsky (2003): *"Informal institutions and comparative politics: a research agenda"*, Working paper 307, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.

TABLAS Y APENDICES

TABLA 1. CARACTERISTICAS DEL SISTEMA DE PARTIDOS GUATEMALTECO:

Características del sistema de partidos	GUATEMALA	PANAMÁ	HONDURAS	COSTA RICA
Numero efectivo partidos electorales	5.92	7.18	2.19	2.75
Numero efectivo partidos legislativos	3.52	3.51	2.11	2.31
Efecto reductor del sistema electoral	2.4	3.67	0.08	0.44
Indice de fragmentacion de Rae	0.69	0.69	0.53	0.57
Fuente: elaboración propia.				

TABLA 2. POSICIONES IDEOLOGICAS DE LOS PARTIDOS GUATEMALTECOS

UBICACION IDEOLOGICA MEDIA DE LOS PARTIDOS GUATEMALTECOS						
Party	PAN	FRG	FDNG	DCG	UCN	MLN
(n)	(28)	(49)	(57)	(60)	(61)	(62)
Media	8,89	9,33	2,87	5,53	6,28	9,40
Desviacion típica	1,34	1,14	1,66	2,11	1,42	1,24
Intervalo real de ubicacion	7,55- 10,23	8,19-10,47	1,21-4,53	3,42-7,64	4,86-7,7	8,16-10,64
INDICE DE POLARIZACION IDEOLOGICA MEDIA: 23,08 %						
Source: Parliamentary Elite Survey, legislative period 1995-99. (Interviewee self-placed in ID scale). Index of polarization own construction, calculated using Coppedge (1999) measure.						

TABLA 3. CARACTERISTICAS DEL SISTEMA ELECTORAL

ciclos electorales	CONCURRENTES (4 años para poder ejecutivo y poder legislativo)
UMBRAL ELECTORAL	SI: 4% DE LOS VOTOS VALIDOS
FORMULA ELECTORAL PARA EL PODER EJECUTIVO	MAYORIA SIMPLE (<i>First-Past-The-Post</i>) DOS VUELTAS
FORMULA ELECTORAL PARA EL CONGRESO	¼ DE DIPUTADOS ELEGIDOS POR “LISTA NACIONAL”, DERIVADO DE LOS RESULTADOS PARA LA ELECCION PRESIDENCIAL ¾ DE DIPUTADOS ELEGIDOS EN LISTAS POR DISTRITO POR FORMULA ELECTORAL PROPORCIONAL (D’HONT)
MAGNITUD DE LOS DISTRITOS	PLURINOMINALES DE MAGNITUD VARIABLE (mínimo un diputado a ser elegido en cada distrito) MAGNITUD MEDIA: 3,81 DIPUTADOS POR DISTRITO 91,3% SON DISTRITOS PEQUEÑOS (se eligen menos de 5 diputados)
TAMAÑO DEL CONGRESO	VARIABLE EN FUNCION DE LA POBLACION
VOLATILIDAD ELECTORAL MEDIA (DECADA 1990-99)	MEDIA TOTAL: 66% MEDIA PARA LA ELECC. PRESIDENCIALES: 62% MEDIA PARA LAS ELECC. LEGISLATIVAS: 70%
EDAD MEDIA DE LOS PARTIDOS POLITICOS	12,4 AÑOS
ABSTENCION ELECTORAL MEDIA (PERIODO 1984-1999)	51,8%
Fuentes: para los datos de volatilidad, <i>Informe Estado de la Region</i> (1999:216). La edad media de los partidos políticos en Guatemala de Cardenal (1998), <i>op.cit.</i> La abstencion media electoral de Ajenjo y García (2001), en Alcantara y Freidenberg (eds): <i>op.cit.</i>	

TABLA 4.1. EVOLUCION DEL PORCENTAJE DE ESCANOS EN EL CONGRESO, PERIODO 1985-1999

Parties	1985	1990	1994	1995	1999
DCG	34,7	17,3	12,1		1,7
UCN	20,6	22,4	8,9		
PDCN	13,6				
MLN/PID	15,3				
CAN	6,3				
PSD	3,7	4,3			
PNR	4,2				
MAS		14,1			
PAN		14,6	25,3	41,7	32,7
MLN/ FAN		5,6			
PR		3,2			
PID/FUN /FRG		13,5			
FRG			32,2	10,3	55,75

MLN			4,4	0,9	
UD			3,1	2,7	
FDNG				5,4	
UCN/DC G/PSD				7,9	
GANNA					
UNE					
ANN					8
Other	1,6	5	14	31,1	1,8
Fuente: Alcantara (1999, <i>op.cit.</i>)					

TABLA 4.2. ESCANOS EN EL CONGRESO PARA EL PERIODO 2004-2008

Partido	Esaños
GANNA	47*
FRG	40
UNE	31
PAN	14
P. Unionista (PU)	7
ANN	4
URNG	2
UD	2
DCG	1
DIA	1
Bloque independiente	9

Fuente: pagina Web del Congreso Nacional de Guatemala (www.congreso.gob.gt)
* Los esaños de GANNA son el resultado de sumar los 25 esaños propios de GANNA, más los 5 del Movimiento Reformador, 7 de Partido Solidaridad Nacional y 10 del Partido Patriota. Pese a que en el Congreso, estos tres últimos partidos, plataforma de apoyo en las elecciones de GANNA, han mantenido su independencia formando bloques legislativos propios, en este Cuadro se ha considerado que en la practica legislativa los apoyos revertirán siempre a favor de la Alianza ganadora.

TABLA 5. PARTICIPACION ELECTORAL EN GUATEMALA, 1984-2004

AÑO	TIPO DE ELECCIÓN	TOTAL EMPADRONADOS	PORCENTAJE DE ABSTENCIÓN
1984	Asamblea Constituyente	2.554.022	21,9
1985	Primera vuelta Presidencial	2.753.572	30,7
1985	Segunda vuelta Presidencial	2.753.572	34,6
1990	Primera vuelta Presidencial	3.204.955	43,6
1990	Segunda vuelta Presidencial	3.204.955	54,7
1990	Elecciones legislativas	3.204.955	43,65
1995	Elecciones legislativas	3.480.196	79,0
1995	Primera vuelta Presidencial	3.711.589	53,2
1996	Segunda vuelta Presidencial	3.711.589	63,1
1999	Primera vuelta Presidencial	4.458.744	53,36
1999	Segunda vuelta Presidencial	4.458.744	40,86
1999	Elecciones legislativas	4.458.744	46,25
Media 1984-1999	-	-	51,8
2004	Primera vuelta presidencial	5.073.282	44
2004	Segunda vuelta presidencial	5.073.282	53,2
Media 1984-2004	-	-	47,2

Fuente: Para el periodo 1984-1999, Ajenjo y García (2001: 9). Para 2004, datos de Prensa Libre, TSE y Reporte Político 195 del INCEP.

SIGLAS DE LOS PARTIDOS MENCIONADOS EN EL TEXTO (en orden alfabético)

- ANN: Alianza Nueva Nación
- CAN: Centro Autentico Nacional
- DCG: Democracia Cristiana Guatemalteca
- DIA: Desarrollo Integral Autentico
- FDNG: Frente Democrático Nueva Guatemala
- FRG: Frente Republicano Guatemalteco
- FUN: Frente de Unidad Nacional
- GANA: Gran Alianza Nacional
- MAS: Movimiento Acción Solidaria
- MLN: Movimiento de liberación Nacional
- PAN: Partido de Avanzada Nacional
- PID: Partido Institucional Democrático
- PUD: Partido Unificación Democrática
- UCN: Unión de Centro Nacional
- UNE: Unión Nacional de la Esperanza
- URNG: Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca