

EL CONGRESO NACIONAL GUATEMALTECO DE 1966-1970. ANÁLISIS DE UNA ÉLITE

JOEL E. VERNER *

I. INTRODUCCIÓN

EL PRESENTE trabajo persigue el estudio de los antecedentes de los miembros del Congreso Nacional de Guatemala que estuvo en funciones de 1966 a 1970, mediante el análisis del tipo de personas que son reclutadas en el proceso legislativo guatemalteco. La primera parte tiene como propósito presentar e interpretar material cuantitativo en torno a los antecedentes característicos de los miembros de ese Congreso. En la segunda parte la discusión se centra en las similitudes y diferencias entre los miembros "derechistas" y los "izquierdistas" del mismo, en los términos que nos imponen los datos discutidos en la primera parte del trabajo.

Idealmente, para realizar un estudio de esta naturaleza serían necesarias entrevistas extensivas y una profunda exploración de las historias sociológicas de los legisladores. En el caso de la élite legislativa guatemalteca no existen datos de este tipo. También sería deseable comparar los datos que nos proporcionan los antecedentes presentados en este trabajo con datos similares acerca de otras legislaturas latinoamericanas. Desgraciadamente, hasta ahora, no se ha tenido noticia de ninguna investigación sistemática a este respecto.¹

El estudio de las legislaturas latinoamericanas, desde un punto de vista diferente al legalista tradicional, se ha iniciado muy recientemente. Parecería, sin embargo, que uno de los primeros pasos en el análisis behaviorista de los procesos legislativos en América Latina, sería la dilucidación de las características de los legisladores. Por fortuna, en lo que se refiere a Guatemala, existen suficientes datos de este tipo que permiten un modesto inicio orientado hacia la fundamentación de análisis más extensivos de las élites legislativas, particularmente en Centroamérica, y en América Latina en general.

Se ha dirigido muy poco esfuerzo investigador hacia las legislaturas

* Profesor de Ciencia Política y Política Latinoamericana en la Illinois State University. Autor de interesantes artículos sobre cuestiones centroamericanas, publicados en ésta y otras revistas especializadas como *Caribbean Studies*, *Journal of Developing Areas* y *Journal of Political Studies*. Traducción del inglés por Marisol Loeza.

¹ Ver Robert E. Scott, "Legislatures and Legislation", *Government and Politics of Latin America*. Editado por Harold E. Davis, Nueva York, Ronald Press, 1958, pp. 290-333; y Alexander Edelmann, "Legislatures: Echoes and Voices", *Latin American Government and Politics*, Homewood, Illinois, Dorsey Press, 1969, pp. 443-465.

latinoamericanas, en términos de determinación de los antecedentes que caracterizan a los legisladores. Sin embargo, a este respecto se encuentran algunas referencias en la literatura especializada. Por ejemplo, Leo B. Lott ha indicado que el 55 % de los senadores y el 32 % de los diputados al Congreso venezolano de 1952, tenían el título académico de Doctor.² En su análisis general de las legislaturas latinoamericanas, Robert Scott ha señalado que:

Es importante notar que a pesar de que los Congresos carecen de independencia legislativa en muchos países, la calidad de sus miembros individuales es sorprendentemente elevada. De manera inevitable, algunos políticos deshonestos obtienen puestos, pero una alta proporción de los miembros alcanza los más altos niveles culturales y profesionales. Abogados, catedráticos, llevan con orgullo el título de senador o diputado. En años más recientes, con la extensión del sufragio a las mujeres, han sido elegidas algunas mujeres legisladores en países tales como el Brasil, Chile y México, pero el número aún es pequeño.³

Carlos Sánchez Viamonte ha afirmado que el Congreso argentino fue oligárquico hasta 1912, pero que a partir de esa fecha ha habido "un cuerpo mucho menos educado, pero más representativo de los elementos de la sociedad, que su predecesor".⁴ En una edición reciente de la *American Political Science Review*, Peter G. Snow presentó datos referentes a la ocupación principal de los congresistas argentinos, de acuerdo con su afiliación política.⁵ Por último, William Pierson y Federico Gil señalan en un reciente libro de texto que, a pesar de que los ahogalos y otros profesionistas dominan las legislaturas latinoamericanas, se pueden encontrar al menos cuatro tipos de legisladores: Primero, los políticos profesionales para quienes la política es un medio de vida. Segundo, los jefes políticos que manejan sus propias máquinas políticas y cambian su afiliación partidaria con gran facilidad. A este respecto Pierson y Gil afirman que los presidentes tienden a reclutar su gran apoyo entre los legisladores de este tipo. En el tercer grupo están los ricos propietarios, los grandes industriales y los hombres de negocios que aspiran a una curul, no inspirados por una ambición política, sino como una cuestión de negocios y conveniencia. Este grupo está compuesto por los legisladores perennes que únicamente buscan proteger sus intereses. Por regla general, este tipo de "político" no se topa con ninguna dificultad para encontrar lugar en las listas electorales, puesto que los partidos

² Leo B. Lott, "Executive Power in Venezuela", *American Political Science Review*, Vol. 50, junio de 1956, p. 423.

³ Robert Scott, *op. cit.*, pp. 290-333.

⁴ Carlos Sánchez Viamonte, *Historia Institucional de Argentina*. México, 1948, pp. 191-195.

⁵ Peter G. Snow, "The Class Basis of Argentine Political", *American Political Science Review*, Vol. 63, Núm. 1, marzo de 1969, pp. 164-165; Darío Canton, *El Parlamento en épocas de cambio*. Buenos Aires, Editorial del Instituto, 1966, pp. 40, 55-56.

políticos están deseosos de apoyarlos a cambio de una generosa contribución a la campaña electoral. Finalmente Pierson y Gil sugieren la reciente aparición de un nuevo tipo de legislador. Esta cuarta categoría representa a los nuevos grupos sociales y económicos que sólo últimamente han cobrado influencia. Este nuevo tipo tiende a concentrar a activistas indignados ante el lento paso de la acción legislativa dirigida hacia el desarrollo socioeconómico del país. El surgimiento de los "sectores medios", los estudiantes universitarios, los agresivos partidos nacionalistas, los grupos cívicos liberales y el "creciente significado político de la clase obrera, han afectado la naturaleza y la composición de las asambleas legislativas".⁶

Las referencias citadas son indicadores de la naturaleza y extensión de la presente investigación, que se centra en las características de los legisladores latinoamericanos.

Dos proposiciones básicas fundan el presente interés en los antecedentes de la élite legislativa guatemalteca. La primera y la más importante para este trabajo, es la premisa de que las personas son elegidas al Congreso fundamentalmente, aunque no en forma exclusiva, como resultado de las asociaciones, que son, en un amplio sentido, asociaciones de carrera, y la mayor parte de sus miembros llega a formar parte de la élite de importantes grupos funcionales antes de ser miembros del Congreso.

Antecedentes educativos, edad, ocupación, residencia, y otros factores similares, convergen para influir en el desarrollo de las carreras de los miembros del Congreso. Aquí el interés principal se centra sobre los patrones generales de estos y otros factores relacionados entre la membresía total del Congreso.

Una segunda premisa y corolario es que las actitudes y orientaciones valorativas de los miembros, está modeladas hasta cierto punto por estos factores que representan sus antecedentes, especialmente los patrones de educación, ocupación y residencia. Desde luego que esta proposición abre la caja de Pandora de la determinación de la influencia ideológica. Desgraciadamente, el tipo de datos que se requerirían para demostrar con precisión la validez de este supuesto no están disponibles por el momento. Sin embargo, esto no quiere decir que no se puedan hacer algunos intentos preliminares e indirectos a este respecto. Con este propósito, los miembros del Congreso fueron divididos en dos campos políticos: los "izquierdistas" y los "derechistas". Al comparar los antecedentes que caracterizan a estos dos grupos se pueden hacer algunas valoraciones que, aunque tentativas, resultan ilustrativas de la relación entre los antecedentes que caracterizan a los legisladores y su orientación política.

Por último, hay que subrayar que Guatemala ha experimentado un período de trastornos sociales desiguales e incontrolados a partir de la

⁶ Pierson William y Federico Gil, "Legislative Assemblies", *Government and Politics in Latin America*. Editado por Peter G. Snow, Nueva York, Holt, Rinehart & Winston, 1967, p. 190.

Revolución Popular de 1944, que expulsó al que fuera dictador de Guatemala durante 15 años, Jorge Ubico. Casi todos los grupos de población, desde los profesionistas hasta los campesinos, han experimentado grandes cambios. El desarrollo ha estimulado una evolución ulterior. Pero a pesar de este rápido cambio, Guatemala tiene que enfrentar todavía grandes problemas, antes de poder surgir como una nación moderna. Sin duda la calidad del liderazgo nacional es un factor de desarrollo. La reciente historia guatemalteca indica que las personas que ocupan posiciones legislativas, han tenido, y puede esperarse que tengan, un efecto todavía más grande en el proceso del desarrollo guatemalteco.⁷ En vista de esto es importante preguntarse acerca del tipo de personas que están siendo reclutadas en el Congreso Nacional.

II. ANTECEDENTES DE LOS LEGISLADORES

La primera parte de este trabajo, tal como se estableció en la introducción, consiste en el estudio de los antecedentes que caracterizaron a los 55 miembros del Congreso guatemalteco electo a principios de 1966 y remplazado a mediados de 1970.

Treintaiún legisladores pertenecían al Partido Revolucionario (PR), partido izquierdista fundado en 1957. El partido derechista moderado, Partido de la Democracia Institucional (PID), organizado en la Convención Constitucional de 1965, ganó diecinueve curules. Las cinco restantes fueron obtenidas por miembros del Movimiento de Liberación Nacional (MLN), ultraconservador. El MLN representa la convergencia contemporánea de varios de los partidos conservadores anticomunistas que dominaron Guatemala a mediados de la década de los cincuenta y principios de los sesenta.⁸ A diferencia del Partido Revolucionario, tanto el MLN como el PID son pro militares y temen un cambio socioeconómico. Para nuestros propósitos los treintaiún miembros del PR fueron designados como "izquierdistas" y los veinticuatro miembros del PID y del MLN como "derechistas".

Los datos de los antecedentes fueron recogidos a partir de varias fuentes escritas, principalmente de la *Guía del Organismo Legislativo de la República de Guatemala* y de entrevistas personales con los legisladores realizadas en el verano de 1967.⁹

Los datos obtenidos acerca de los cincuenta y cinco miembros del

⁷ Kalman Silvert, *A Study of Government: Guatemala*. New Orleans, Tulane University Press, 1954, pp. 40-45; Mario Rodríguez, "Guatemala in Perspective", *Current History*, Vol. 51, Núm. 304, diciembre de 1966.

⁸ Cehelsky Marta, *Guatemala: Election Factbook, 1966*. Washington, D. C.; Institute for the Comparative Study of Political Systems, 1966, pp. 10-21; ver también Kenneth Johnson, *An Analysis of the Guatemalan Presidential Elections, 1966*. Washington, D. C. Institute for the Comparative Study of Political Systems, 1967, pp. 5-14.

⁹ *Guía del Organismo Legislativo de la República de Guatemala*. Ciudad de Guatemala, Instituto Nacional de Administración para Desarrollo, 1968. Sección 8. Las entrevistas se realizaron con 40 de los 55 legisladores en el verano de 1967, mientras el autor estaba en Guatemala con una *Ford Research Grant*, otorgada por la Universidad de Kansas.

Congreso fueron clasificados de acuerdo con cierto número de variables básicas. Entre las más importantes se tomaron: lugar de nacimiento, sexo, edad, residencia, extensión de viajes al extranjero, educación, títulos universitarios, ocupación actual, conocimiento de lenguas extranjeras y naturaleza de la experiencia gubernamental anterior.

Una vez que los datos fueron reunidos se hicieron distribuciones de frecuencia de todas las variables y sus subdivisiones. Para valorar la relación existente entre la orientación política de los legisladores y los antecedentes que los caracterizaron se computó un cierto número de "ji-cuadradas", correlaciones Gamma de coeficientes y medidas Q de Yule de asociación. El siguiente análisis es una suma de los datos de los antecedentes, derivados de fuentes escritas y de entrevistas.

Características formales

La Constitución guatemalteca de 1966 prescribe un cierto número de cualidades que una persona debe reunir antes de convertirse en legislador. Para poder calificar como candidato a una silla en el Congreso, una persona debe ser ciudadano guatemalteco por nacimiento. Sin embargo, un candidato puede haber nacido en cualquiera otra República centroamericana (excepto en Panamá) y satisfacer este requisito. Además, el candidato a la Legislatura debe tener como mínimo treinta años de edad y estar en posesión plena de sus derechos ciudadanos en el momento de ocupar el puesto.

Algunas personas están excluidas de manera permanente del Congreso; ministros de cualquier culto religioso, personal activo, parientes cercanos del Presidente y del Vicepresidente de la República, hombres de negocios que disfruten de concesiones o contratos públicos, personas acusadas de irresponsabilidad fiscal, representantes de individuos o corporaciones que realizan servicios públicos y oficiales o empleados de los cuerpos judicial, administrativo o ejecutivo del gobierno. Los maestros de las escuelas públicas y los médicos de los hospitales públicos son los únicos empleados "públicos" que pueden ser elegidos para el Congreso.¹⁰ La Constitución excluye a estos grupos en un intento superficial, y de hecho bastante descuidado, de reducir la influencia del Presidente, los militares, la Iglesia y ciertos intereses económicos en el proceso legislativo.

Características informales

Debe señalarse que el Congreso guatemalteco no es, ni nunca ha sido un cuerpo representativo en el sentido de que todos los elementos de la población están incluidos en calidad de legisladores en proporción directa a su tamaño relativo. Como resultado del proceso de reclutamiento legislativo y de otros factores más difusos del sistema polí-

¹⁰ La Constitución de Guatemala de 1966, artículo 163.

tico, los legisladores guatemaltecos se diferencian significativamente, en términos de origen social y experiencia política, del resto de la población.

La participación y el activismo se ven relativamente limitados en el sistema político guatemalteco y el proceso de reclutamiento, altamente selectivo, pone énfasis en ciertos estratos bien definidos de la población. Este mismo fenómeno puede observarse en otros países en desarrollo, ya sea en América Latina, África o Asia, y aun en países tan desarrollados como Estados Unidos y Gran Bretaña.

El carácter elitista de los legisladores guatemaltecos puede ser demostrado fácilmente; por ejemplo, en términos de edad los legisladores no son representativos, puesto que tienden a un promedio de cincuenta años de edad, mientras que el 65 % de la población es menor de veinticinco años. Los indígenas, que representan más del 55 % de la población, nunca han estado representados en el Congreso. Los legisladores siempre son "ladinos" (blancos). Por otra parte, una gran mayoría de los legisladores de los últimos años ha terminado el bachillerato y un número significativo de ellos ha alcanzado una educación universitaria de, al menos, varios años; mientras que sólo el 3.2 % de la población ha realizado un año o más de bachillerato y menos del 0.4 % ha llegado a la Universidad, y únicamente el 25 % de la población sabe leer y escribir. La mayor parte de los legisladores tiene una ocupación urbana y profesional o semiprofesional, mientras que más del 65 % de la población económicamente activa de Guatemala está dedicada, de una u otra manera, a las actividades agrícolas, y solamente el 5 % de la población desempeña ocupaciones profesionales o administrativas. A pesar de que la población está muy desigualmente dividida de acuerdo con el sexo, el Congreso es un dominio masculino.¹¹ Por último, el hecho de que los legisladores deban ser políticamente conscientes, miembros de algún partido político y en general "disponibles", también tiende a limitar el número y el tipo de gente que puede ser reclutada para el Congreso. La nominación para una curul en el Congreso puede depender de la habilidad del candidato para reunir votos para la elección presidencial, del monto de la contribución financiera que pueda hacer al partido, del grado de respeto que le otorgue y de su lealtad al mismo. Más aún, la selección de candidatos se limita a algunos líderes del partido.¹²

Sexo

De acuerdo con las leyes, las mujeres pueden ocupar un lugar en el sistema legislativo guatemalteco. Sin embargo, de hecho sólo dos mujeres

¹¹ *Censos de Población: 1964*. Ciudad de Guatemala, Ministerio de Economía, 1966, pp. 1-33.

¹² *Diagnóstico y Macro-Análisis Administrativo del Sector Público del Istmo Centro América*. San José, Costa Rica, Escuela Superior de Administración Pública de Centro América, 1964, pp. 17-43.

han estado en el Congreso desde 1823. La primera fue elegida en 1956; la segunda miembro del MLN (ultraconservador), era una periodista educada en Francia y líder de varias organizaciones femeniles, fue elegida para el período 1966-1970. Sin embargo, el dominio masculino en el Congreso no es un fenómeno sorprendente. Por lo general en Guatemala la política es considerada una vocación o una ocupación masculina; factores específicos se oponen a una mayor participación femenina. Las actitudes tradicionales guatemaltecas y los valores sociales en torno al papel "propio" de la mujer son muy fuertes y resistentes al cambio. Estos valores y actitudes no permiten a la mujer adherirse a ningún partido o participar en las actividades gubernamentales. Las actitudes tradicionales no estimulan a la mujer a buscar una educación superior a la primaria o a comprometerse en actividades ajenas al claustro hogareño. Sin duda habrá una mayor participación en el Congreso en la medida en que la mujer logre penetrar en círculos más elevados de educación, y se dé una transformación de los valores tradicionales de la sociedad guatemalteca.

Lugar de nacimiento

Los datos indican que cerca del 48 % de los legisladores (26) nació o en la ciudad de Guatemala o en San Marcos, Departamento que limita con México al noroeste de la República Guatemalteca. Otro 15 % nació en Quezaltenango (segundo centro de población de Guatemala) o en Baja Verapaz (en las montañas centrales); el 37 % restante nació en otras doce áreas y únicamente un legislador nació fuera del país, en Honduras.

La ciudad de Guatemala fue el lugar de nacimiento de 16 de los 55 legisladores (29 %). Los datos también muestran que el 56 % (31 a 55) de los legisladores nació en los distritos que actualmente representan. La tendencia, al menos entre los izquierdistas, ha sido dominar y elegir a los hombres de sus mismos distritos.

En cuanto al factor lugar de nacimiento aparecen leves diferencias entre los "derechistas" (24 en total) y los "izquierdistas" (31 en total). Sólo el 19 % de los izquierdistas nació en la capital de la República, mientras que la cifra correspondiente a los derechistas es del 41 %. El 58 % y el 54 % de los legisladores izquierdistas y derechistas, respectivamente, nacieron en sus distritos legislativos. Por lo tanto, la ciudad de Guatemala es el lugar de nacimiento más común entre los legisladores, quienes tienden a representar los distritos donde nacieron.

Edad

El actual proceso de reclutamiento legislativo tiende a seleccionar para el Congreso a hombres de mediana edad que oscilan entre los cuarenta y los cincuenta años de edad.

El examen de las edades de los legisladores reveló que la edad promedio era de 45.8 al iniciarse la sesión de 1966; la escala iba de los treinta

a los sesenta y siete años de edad. Más del 33 % de los legisladores nació antes de 1916.

La media de edad para los miembros de los grupos izquierdista y derechista es más o menos la misma, 45.3 años para los izquierdistas y 46.4 para los derechistas. La escala de edades para los dos grupos es ligeramente diferente: de treinta a sesenta y ocho años para los derechistas y de treinta y uno a cincuenta y ocho para los izquierdistas.

El cuadro 1 presenta una comparación de la distribución de edades en el Congreso para los años 1953 y 1967; como los datos lo dejan ver, la edad promedio en 1953 era de 35 años. Durante el período "revolucionario" (1945-1954) muchos estudiantes universitarios y jóvenes profesionistas de orientación izquierdista estaban en el Congreso, deprimiendo de este modo la edad promedio. De hecho la media de edad de los legisladores del gobierno del coronel Jacobo Arbenz era de 37 años; solamente nueve eran mayores de los treinta y nueve años de edad. La edad promedio de la oposición derechista era de cuarenta y seis años. A partir del golpe "reaccionario" de 1954, el Congreso se ha visto compuesto por gente mayor.

Residencia

La mayoría de los legisladores guatemaltecos (35 de 55) vive en la ciudad de Guatemala; de hecho sólo el 36 % vive en poblaciones fuera de la capital. En cuanto a esto, la Constitución no exige que un legislador viva en el mismo distrito que representa. Podría argumentarse que un requisito de residencia no es deseable actualmente en Guatemala, debido a la falta de candidatos legislativos en algunos de los distritos menos alfabetizados de la República.

Cuadro 1

DISTRIBUCIÓN DE LOS LEGISLADORES POR EDADES

Edad	1953		1967	
	Núm.	%	Núm.	%
26-31	13	23	1	2
32-37	21	38	6	11
38-43	10	18	17	31
44-49	4	7	13	23
50-55	5	9	9	16
56-61	1	2	7	13
62-67	0	0	0	0
68-70	0	0	2	4
Edad desconocida	2	3	0	0
<i>Total</i>	56	100%	55	100%

FUENTES: Kaiman Silvert, *A Study of Government: Guatemala*, Nueva Orleans, Tulane University, 1954, p. 49. Instituto de Administración para Desarrollo, *Guía del Organismo Legislativo*. Ciudad de Guatemala, 1967, tabla 4. Entrevistas personales.

Cerca del 87 % de los legisladores derechistas vive en la capital, mientras que la misma cifra entre los izquierdistas representa menos del 45 %. El 58 % de los izquierdistas y el 25 % de los derechistas viven en sus respectivos distritos. Los legisladores derechistas tienden más a vivir en la capital que que en sus propios distritos.

Desde 1950 existe alguna evidencia de que los partidos izquierda-centro han tratado de extenderse a las zonas rurales del país y, en consecuencia, están empezando a seleccionar residentes locales para las elecciones del Congreso. Irónicamente los legisladores derechistas del Congreso analizado recibieron la mayor parte de su apoyo electoral de las zonas rurales de la República, a pesar de ser en su mayor parte residentes de la ciudad de Guatemala. En general, los legisladores son urbanos en términos de residencia, mientras que la población es rural en su mayoría.

El cuadro 2 muestra los patrones de residencia de los legisladores.

Cuadro 2
 PATRONES DE RESIDENCIA DE LOS LEGISLADORES GUATEMALTECOS
 (1966-1970)

<i>Area</i>	<i>Núm. de localidades</i>	<i>%</i>
Ciudad de Guatemala	35	64
San Marcos	4	7
Quezaltenango	2	4
Izabal	2	4
Alta Verapaz	2	4
Otras 10 localidades nombradas sólo una vez	10	18
<i>Total</i>	55	101%*

* Debido al redondeo.

Educación

La característica más sobresaliente del legislador guatemalteco es su alto nivel de educación, que lo hace miembro de uno de los grupos más educados de la República. Los datos del cuadro 3 muestran los niveles educativos de los 55 legisladores guatemaltecos. Según las cifras presentadas, el 58 % (32) de los legisladores ha tenido al menos un año de educación universitaria. Más del 44 % (24) tiene un título universitario; el 12 % (6) de los legisladores ha obtenido títulos fuera del país, en escuelas tales como la Brigham Young University (Utah), la Universidad de British Columbia, la Universidad de El Salvador, la Universidad de Nicaragua, la Universidad de Columbia (Nueva York) y la Sorbona (Francia). El relativamente alto nivel educativo de los legisladores guatemaltecos puede ser atribuido, en parte, a su origen social más elevado que el promedio.

El 7.5 % de los legisladores con educación universitaria asistió a la Universidad de San Carlos, en la ciudad de Guatemala. Los datos también muestran que el 61 % de los legisladores cursó la escuela primaria en su propio distrito. La cifra correspondiente al nivel de secundaria y preparatoria es de 30 y 50 %, respectivamente. Sólo tres de los legisladores no terminaron el bachillerato; sin embargo, el cuadro 3 no lo muestra. Un número importante de los legisladores realizó estudios de postgrado en Guatemala o en los Estados Unidos.

El examen de las características educativas de los legisladores derechistas e izquierdistas muestra diferencias significativas entre ambos grupos. La más importante radica en el hecho de que los derechistas tienen mucha más educación formal que los izquierdistas. Sólo el 45 % de los izquierdistas tiene al menos un año de universidad; la misma cifra para los derechistas es de 73 %. Un tercio de los derechistas universitarios fue educado fuera del país; ningún izquierdista fue tan afortunado. Esta diferencia se debe, en parte, al origen social relativamente más alto de los derechistas. Más aún, los tres legisladores que no terminaron el bachillerato pertenecen al grupo izquierdista. La mayor parte de los títulos de posgraduados fueron obtenidos por miembros del grupo derechista, uno de los cuales obtuvo su Doctorado en la Universidad de Columbia.

Cuadro 3

CARACTERÍSTICAS EDUCATIVAS DE LOS LEGISLADORES GUATEMALTECOS

<i>Nivel de educación</i>	<i>Núm. terminaron</i>	<i>% terminaron</i>	<i>Núm. educados en el distrito</i>	<i>% educados en el distrito</i>
Primaria	55	100	34	61
Secundaria	52	94	16	30
Universidad:				
con sólo algún entrenamiento	8	14	—	—
Universidad de San Carlos	18	32	—	—
Universidad extranjera	6	12	—	—

Debe mencionarse un último punto en torno a las características educativas de los legisladores. El 25 %, el 60 % y el 83 % de aquellos que completaron la educación primaria, el bachillerato y una carrera universitaria respectivamente, fueron educados en la ciudad de Guatemala, lo que explica el traslado a la ciudad de la mayor parte de los legisladores a medida que elevaban su nivel de educación.

Títulos universitarios

En el cuadro 4 se indican los grados de los 32 legisladores que recibieron al menos un año de educación universitaria. Se nota, sin sorpresa alguna, que la carrera universitaria más popular en el Congreso

es la de Derecho, mientras que la de Medicina ocupa el segundo lugar. El cuadro muestra también que hay una diferencia significativa entre los derechistas y los izquierdistas en términos de títulos universitarios. Once de los catorce izquierdistas universitarios estudiaron Derecho, mientras que sólo siete de los dieciocho derechistas tienen el mismo antecedente. Por ello, los derechistas presentan una mayor diversidad en términos de carrera. También debería notarse que sólo el 45 % de los izquierdistas tiene títulos universitarios, frente al 75 % de los derechistas.

CUADRO 4

TÍTULOS UNIVERSITARIOS DE LOS LEGISLADORES GUATEMALTECOS

Título	Izquierdistas		Derechistas		Totales	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Derecho	11 (4*)	79	7 (2*)	39	18 (6*)	57
Medicina	1	7	4	22	5	15
Periodismo	1	7	2	11	3	10
Ingeniería	—	—	2 (1*)	11	2 (1*)	6
Farmacia	—	—	1	5.5	1	3
Economía	—	—	1	5.5	1	3
Odontología	1 (1*)	7	1	5.5	2 (1*)	6
<i>Totales</i>	<i>14 (5*)</i>	<i>100</i>	<i>18 (3*)</i>	<i>100</i>	<i>32 (8*)</i>	<i>100</i>

* Carreras incompletas.

Ocupación

La composición ocupacional del Congreso ha variado de período en período. Desde sus inicios, en 1827, hasta la Revolución Liberal de 1871, muchos sacerdotes ocupaban puestos en el Congreso. Mario Rosenthal menciona que el Congreso del período 1826-1827 estaba "formado por clérigos y conservadores".¹³ De 1871 a 1930 el Congreso estuvo integrado por poetas, novelistas, abogados, jueces, maestros y hombres de negocios. Los legisladores del período 1930-1944 provenían casi exclusivamente de la clase alta, de los propietarios y de grupos militares. La Revolución de Octubre de 1944 tuvo como resultado un Congreso formado tanto por estudiantes universitarios como por maestros, líderes laborales, profesionistas de la clase media y obreros calificados. Mario Rodríguez ha observado que el primer Congreso de la Revolución "no comprendía ningún representante que pudiera considerarse como proveniente de la clase alta o de la clase baja, y sólo podían ser considerados como pertenecientes a la clase media guatemalteca".¹⁴

En 1950, después de la elección del Coronel Jacobo Arbenz, los sin-

¹³ Mario Rosenthal, *Guatemala*. Nueva York, 1962, p. 112.

¹⁴ Mario Rodríguez, *Central America*. Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1965, pp. 137-138.

dicatos aumentaron su influencia y muchos líderes laborales y algunos trabajadores manuales ganaron curules en el Congreso gracias al apoyo comunista.

Mario Monteforte Toledo, sociólogo y ex-Presidente del Congreso, señala que durante el período reaccionario (1958-1960) "predomina la clase media en todos los órganos del gobierno. Sin embargo, en el gabinete . . . existe una minoría representativa de la clase alta, de la misma forma en que existió dentro de la Asamblea Legislativa durante el período de la Liberación, 1954-1957".¹⁵

El cuadro 5 ofrece una distribución ocupacional del Congreso durante los años 1952, 1953, 1964 y 1967.¹⁶ Los datos listados indican que, ocupacionalmente, el Congreso de 1966-1970 presenta una composición urbana y profesional: abogados, maestros, médicos e ingenieros forman casi el 50 % de las ocupaciones en el Congreso. En 1952 y en 1953 en el Congreso estaban representadas las ocupaciones más diversas y no profesionales en comparación con el Congreso de fines de los años cincuenta. La Convención Constitucional de 1964 fue convocada para la elaboración de una nueva constitución; el 50 % de sus miembros eran abogados y médicos. Los militares han estado representados en el Congreso en la década de los cincuenta y en la de los sesenta. Por otra parte, los agricultores se hallan notablemente fuera de él en este período.

De todo esto puede concluirse que el proceso de reclutamiento legislativo en Guatemala, concede una desmesurada importancia a los profesionistas y a los miembros de la clase media. Los abogados constituyen una importante categoría ocupacional entre los legisladores y merecen especial atención a este respecto. Los procuradores han jugado un papel prominente en el Congreso desde los primeros días de la República. La enorme gravitación de los abogados como grupo, se ve particularmente acentuada por el hecho de que los abogados constituyen menos del 1 % de la población económicamente activa de Guatemala. Los abogados están más "disponibles" para la política legislativa que otras personas, en el sentido de que pueden ocupar parte del tiempo empleado en sus actividades profesionales en actividades políticas con un mínimo de sacrificio. La naturaleza de su entrenamiento legal también prepara al abogado en su papel como legislador.

Una comparación de los legisladores derechistas e izquierdistas en el Congreso próximo pasado indica que los izquierdistas son mucho menos profesionales y mucho más multi-ocupacionales que los derechistas. Estos últimos, como resultado de sus altos niveles de educación formal, tienden a ser médicos, abogados, periodistas e importantes hombres de negocios. El grupo izquierdista está compuesto por jóvenes abogados y personas de la clase media no profesionistas, tales como asisten-

¹⁵ Mario Monteforte Toledo, *Guatemala: Monografía Sociológica*. México, UNAM, 1959. P. 75.

¹⁶ Datos recogidos a partir de Kaiman Silvert, *op. cit.*, p. 43, de entrevistas y de la *Guía del Organismo Legislativo*, cuadro 3.

CUADRO 5
DISTRIBUCIÓN DE LOS CONGRESISTAS POR OCUPACIÓN

Ocupación	1952	1953	1964	1967
Abogado	13	8	30	15
Maestro	11	16	2	7
Ingeniero	2	1	3	1
Periodista	3	—	4	2
Contador	2	1	2	4
Médico	4	1	9	5
Clérigo	12	—	—	—
Militar	5	8	6	3
Agricultor	1	2	—	4
Aviador	—	1	—	—
Líder campesino	—	2	—	—
Peluquero	—	1	—	—
Maquinista	—	2	—	—
Chofer	—	1	—	—
Farmacéutico	—	1	—	2
Veterinario	1	1	—	1
Administrador de empresas	—	1	—	2
Estudiante	—	—	—	3
Transportista	—	—	—	1
Trabajador manual	2	—	2	1
Asistente de dentista	—	—	—	3
Político	—	—	—	1
Costurera	—	1	—	—
Impresor	—	1	—	—
Orador	—	1	—	—
"Profesional"	—	—	22 *	—
Ocupación desconocida	—	4	—	—
<i>Totales</i>	56	58	80	55

* Estos legisladores eran miembros de la comunidad de profesiones y negocios y pertenecía a la clase media.

tes de dentistas, empleados, contadores, estudiantes, pequeños comerciantes y maestros de escuelas superiores. En proporción los trabajos mejor pagados están en poder de los derechistas más que de los izquierdistas.

Viajes al extranjero

Hay alguna diversidad entre los legisladores por lo que se refiere a la extensión de sus viajes al extranjero. Algunos han viajado mucho, otros no. Puede partirse del supuesto de que mientras mayor es la experiencia en este aspecto será más cosmopolita y estará mejor informado el legislador.

Los datos del cuadro 6 indican que sólo 8 (14 %) de los legisladores nunca han salido de Guatemala; diez (18 %) han viajado únicamente por Centroamérica; 19 (34 %) por Centro y Sudamérica y Estados Uni-

CUADRO 6
 VIAJES DE LOS LEGISLADORES AL EXTRANJERO

<i>Experiencia en viajes</i>	<i>Número</i>	<i>%</i>
Ninguna	8	14
Únicamente Centroamérica	10	19
Centro y Sudamérica	5	9
Centroamérica y Estados Unidos	13	24
Centro, Sudamérica y Estados Unidos	6	10
Fuera del Hemisferio Occidental (Europa, Asia y África)	13	24
<i>Totales</i>	55	100 %

dos; el 24 % ha salido del continente. En general los legisladores derechistas tienen más experiencia de este tipo que los izquierdistas. El 46 % de los derechistas ha estado fuera del Hemisferio Occidental, mientras que la cifra correspondiente a los izquierdistas es apenas del 6 %.

Mientras que sólo el 51 % de los izquierdistas ha viajado a Estados Unidos, más del 80 % de los derechistas lo ha hecho. El 22 % de los izquierdistas nunca ha viajado fuera de Guatemala; el dato para los derechistas es menor al 4 %. Por lo general se considera que la existencia de un nivel de vida más elevado y de origen social más alto de los derechistas contribuyen de manera importante a explicar su mayor experiencia en viajes al extranjero.

Lenguas extranjeras

Fue posible obtener una idea del conocimiento de los legisladores en el campo de las lenguas extranjeras a través de las entrevistas personales y de la *Guía del Organismo Legislativo*. Como lo muestra el cuadro 7, más del 63 % de los legisladores indicó no tener ningún conoci-

CUADRO 7
 LENGUAS EXTRANJERAS DE LOS LEGISLADORES

<i>Lengua extranjera</i>	<i>Número</i>	<i>%</i>
Inglés	11	20
Inglés y dialectos indígenas	3	5.4
Dialectos indígenas	3	5.4
Alemán	0	0
Inglés y francés	2	3.6
Inglés y alemán	1	1.8
Ninguna	35	63.3
<i>Totales</i>	55	99.5 *

* Debido al redondeo.

miento en lenguas extranjeras. El inglés es el idioma más popular entre el 37% restante.

Otra vez los derechistas y los izquierdistas difieren, ahora en términos de conocimiento de lenguas extranjeras: 81 % de los izquierdistas no tiene ninguno, mientras que sólo el 61 % de los derechistas presenta tal limitación.

Anterior experiencia gubernamental

Para obtener una idea de la naturaleza de la anterior experiencia gubernamental de los legisladores, se recogieron los datos que presenta el cuadro 8 indicando que 47 de los 55 legisladores (86 %) han tenido una experiencia gubernamental anterior al período estudiado, a nivel local, a nivel nacional, o a ambos niveles. Sólo el 14 % de los legisladores no ha tenido ninguna experiencia gubernamental previa. El 38 % de los legisladores ha tenido alguna experiencia a ambos niveles.

Del examen de las biografías de los legisladores se concluye que la mayoría de ellos ha tenido gran experiencia en una amplia variedad de agencias gubernamentales. Muchos han sido alcaldes, administradores de hospitales públicos, jueces, administradores públicos, miembros de los Consejos Municipales u oficiales militares. Algunos han tenido puestos muy altos en el gobierno. Cada uno de los legisladores trae al Congreso una diversidad de experiencias públicas que pudiera utilizarse para elevar la calidad del debate legislativo e influir en el resto del sistema político. El estudio de los datos muestra que el 89 % y el 80 % de los derechistas y de los izquierdistas, respectivamente, han tenido experiencias gubernamentales anteriores. A pesar de que es muy difícil precisar la amplitud de la previa experiencia gubernamental parecería, entonces, que la experiencia de los derechistas se ha concentrado en el nivel nacional, mientras que los esfuerzos de los izquierdistas se han dirigido más al nivel local.

CUADRO 8

ANTERIOR EXPERIENCIA GUBERNAMENTAL DE LOS LEGISLADORES

<i>Naturaleza de la experiencia</i>	<i>Número</i>	<i>%</i>
Ninguna	8	14
Solamente local	7	13
Local y nacional	21	38
Nacional	18	32
En el exterior	1	3
<i>Totales</i>	<i>55</i>	<i>100 %</i>

Anterior experiencia legislativa

Los datos del cuadro 9 indican que más del 65 % de los miembros del Congreso analizado no ha tenido ninguna experiencia legislativa

anterior a 1966. Esto no es de ningún modo sorprendente por el hecho de que la mayor parte de las constituciones, desde principios de siglo, ha prohibido la reelección consecutiva de los congresistas. Este tipo de prohibición tiende a limitar el desarrollo de la experiencia y continuidad legislativa. Sólo el 26 % de los izquierdistas y el 41 % de los derechistas han sido miembros del Congreso antes de 1966. Los legisladores derechistas tienden a tener mayor experiencia legislativa al Congreso que los izquierdistas.

Otras características personales

Existen datos incompletos que pueden ser utilizados para identificar otras características de los legisladores. Por ejemplo, los datos indican que la mayor parte de los legisladores proviene de familias políticamente activas y fueron a su vez activos en el bachillerato y la universidad. La mayor parte de ellos pertenece a la clase media en un sentido socioeconómico y son móviles ocupacionalmente hablando. Todos son católicos, al menos nominalmente, y son descendientes de españoles. Desgraciadamente no se ha hecho ninguna investigación respecto a las características psicológicas, sociométricas o de actitudes de los legisladores.

CUADRO 9

ANTERIOR EXPERIENCIA LEGISLATIVA

<i>Experiencia Legislativa</i>	<i>Izquierdistas</i>	<i>Derechistas</i>	<i>Todos los legisladores</i>
Si	8 (26 %)	10 (41 %)	18 (35 %)
No	23 (74 %)	14 (59 %)	37 (65 %)
<i>Totales</i>	<i>31 (100 %)</i>	<i>24 (100 %)</i>	<i>55 (100 %)</i>

III. CORRELATOS DE LA ORIENTACIÓN POLÍTICA

Para obtener una estimación más precisa de la relación que existe entre los antecedentes que se han presentado y la orientación política —izquierda-derecha— de los elgisladores, los datos más importantes fueron sometidos a varios análisis estadísticos.

Cada uno de los antecedentes fue dicotomizado y correlacionado con una variable de orientación política, también dicotomizada, utilizando la técnica Q de Yule. El coeficiente de correlación de la Q de Yule varía entre "0" y "1"; en la medida en que el valor de Q se aproxime a "0" menor será la relación estadística entre las dos variables.

La Prueba de Exactitud de Fisher señala el significado de la relación entre la orientación política de los legisladores y cada una de las variables antecedentes. Un coeficiente de Fisher de .05 indica que la

fuerza de la relación podría haberse debido a un cambio en menos de cinco de cien casos y es una relación significativa.

Como lo demuestra el cuadro 10, un cierto número de antecedentes se halla relacionado con la orientación política de los legisladores. En comparación con un legislador izquierdista típico, el típico legislador derechista tiende a vivir en la capital y fuera de su propio distrito, es más probable que haya nacido en la capital y que haya viajado fuera de América Latina. Es muy posible que el legislador derechista haya terminado el bachillerato en la capital y haya iniciado o terminado estudios en la Universidad o asistido a alguna escuela extranjera.

El típico legislador izquierdista tiende más a tener una carrera de abogado que un derechista. Existen más probabilidades de que el legislador derechista haya estudiado medicina. Por otra parte, el legislador derechista tiende más a ser profesionista (abogado, maestro, médico, ingeniero), a conocer alguna lengua extranjera y a poseer una mayor experiencia gubernamental.

Los datos que proporciona el cuadro 10 tratan de fundamentar la proposición de que los antecedentes están correlacionados con la orientación política de los legisladores. Sin embargo, varios de estos antecedentes no se correlacionan de manera significativa con su orientación política. Edad, lugar de nacimiento en o fuera del distrito electoral, lugar en que el legislador realizó su primaria y secundaria y naturaleza de la experiencia gubernamental anterior, son características que no diferencian a los legisladores derechistas de los izquierdistas.

IV. CONCLUSIONES

Este trabajo ha buscado responder a las preguntas: ¿Cuáles son los antecedentes de los legisladores en Guatemala? y ¿Cuál es la relación entre estos antecedentes y la orientación política de los legisladores?, examinando las características personales de los 55 miembros del Congreso elegido para el período 1966-1970. A partir de los datos presentados puede construirse el legislador "típico".

El legislador típico es un hombre de más o menos 46 años, nacido probablemente en la ciudad de Guatemala, que prefiere residir en la capital y por lo mismo no vive en su propio distrito electoral. En términos de educación ha completado sus estudios de bachillerato y tiene al menos un año de universidad, a pesar de que probablemente no sustente un título universitario, ni haya asistido a ninguna universidad extranjera. Aquél que haya obtenido un título lo habrá hecho en la Universidad de San Carlos. El Derecho es el campo de estudio predominante entre los legisladores universitarios.

El legislador típico asistió a la escuela primaria en su propio distrito electoral, pero la enseñanza superior la recibió fuera de él. Tiene una orientación urbana, es católico y tiene una ocupación profesional como abogado, maestro o médico. Es indudablemente un miembro del

CUADRO 10

COEFICIENTES DE CORRELACIÓN Y NIVELES DE SIGNIFICACIÓN DE LA RELACIÓN
ENTRE LOS ANTECEDENTES Y LA ORIENTACIÓN POLÍTICA DE LOS
LEGISLADORES GUATEMALTECOS

<i>Antecedentes (Dicotomizados)</i>	<i>Correlación con la orientación política: Q de Yule</i>	<i>Nivel de significación: Prueba de Exactitud de Fisher</i>
(1) Lugar de nacimiento (en o fuera de la capital)	.49	.05
(2) Lugar de nacimiento (en o fuera del distrito)	.07	NS**
(3) Edad (viejo = 51; joven = 50)	.01	NS
(4) Residencia (en o fuera de la capital)	.80	.001
(5) Residencia (en o fuera del distrito)	.61	.01
(6) Viajes al extranjero (Solamente dentro de Centro y Sudamérica; fuera de Centro y Sudamérica)	.56	.02
(7) Educación primaria (en o fuera de la capital)	.10	NS
(8) Educación primaria (en o fuera de su propio distrito)	.02	NS
(9) Educación secundaria (en o fuera de la capital)	.36	.13
(10) Educación secundaria (en o fuera del distrito)	.00	NS
(11) Universidad (sí o no)	.56	.02
(12) Universidad (Local o foránea)	.75	.02
(13) Título universitario (Derecho u otro)	.70	.04
(14) Ocupación (profesional o no profesional)	.71	.002
(15) Lengua extranjera (sí o no)	.70	.05
(16) Lengua extranjera (inglés u otra)	.09	NS
(17) Experiencia gubernamental anterior (Local-Local y Nacional-Nacional)	.30*	NS
(18) Experiencia gubernamental anterior (Sí o no)	.34	.15
(19) Experiencia legislativa anterior (Sí o no)	.34	.17

* Coeficiente de contingencia.

** No significativo.

“sector medio” en términos de posición social y es móvil ocupacionalmente. No habla más idioma que el español y ha viajado ampliamente por Centro y Sudamérica, aunque posiblemente no haya abandonado su continente.

Por supuesto, ha tenido una amplia experiencia previa en el ser-

vicio público tanto a nivel local como nacional, ya sea en la administración pública, en las escuelas públicas o en Colegio Electoral. Por otra parte, el legislador típico probablemente no ha tenido ninguna experiencia legislativa anterior a 1966.

Se ha demostrado a lo largo de este estudio que la orientación política de los legisladores, ya sea que militen en las filas del partido derechista o del izquierdista, se halla significativamente relacionada con algunos de sus antecedentes característicos. Existen diferencias entre los antecedentes de unos y otros. Es evidente que son necesarios análisis más sofisticados para determinar la significación de estas diferencias, lo que estas diferencias significan en términos de reclutamiento, roles legislativos, asignaciones en los comités y otros conceptos.

Existen muchas otras áreas que pueden ser consideradas en una investigación futura en torno a los miembros del Congreso guatemalteco. Por ejemplo: ¿Es más elevado el nivel educativo de los legisladores actuales que el de los legisladores de hace 25 años?, ¿es superior ese nivel al de otras legislaturas centroamericanas?, ¿cuál es la relación entre orientación política y rol legislativo, ¿entre las concepciones de la afiliación partidaria y el comportamiento legislativo?, y ¿cuál es la relación entre las cualidades personales y la efectividad personal en el proceso legislativo?

Existe una amplia posibilidad de obtener mucha información útil a partir de la aplicación de los proyectos de investigación diseñados para el estudio de las legislaturas nacionales y estatales norteamericanas, al estudio de las legislaturas centroamericanas.

Las conclusiones de este trabajo deben, por ahora, ser consideradas tentativas debido a la falta de datos suficientemente desarrollados. La escasez de información confiable en torno al Congreso guatemalteco hace que el problema de un estudio empírico más amplio, sea en estos momentos insoluble. Sin embargo, es posible que tanto los métodos utilizados como las conclusiones presentadas en este trabajo sugieran otros en los que se desarrollen proyectos más amplios.