

# Actualidad Política

Revista de análisis político de Guatemala

12  
Octubre  
2016 -  
-  
-  
-



ThinkTank  
Initiative

Iniciativa  
ThinkTank



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

La revista *Actualidad Política* recoge reflexiones y propuestas que contribuyen a analizar objetivamente la situación política, económica y social de Guatemala; a promover la cultura democrática y la participación de la sociedad civil; y a fortalecer a las instituciones democráticas.

Los artículos incluidos en la revista *Actualidad Política* buscan aportar elementos de discusión oportunos en el contexto actual.

La *Asociación de Investigación y Estudios Sociales* (ASIES) es un tanque de pensamiento, no lucrativo, de carácter privado. Surgió en 1979, fue fundada en 1982 y adquirió personalidad jurídica en 1988. Está integrada por personas inspiradas en principios de respeto a la dignidad humana y la participación social, interesadas en la reflexión, análisis e investigación de la realidad nacional.

Las opiniones contenidas en *Actualidad Política* son propias de los autores de cada artículo y no expresan necesariamente las de ASIES.

Equipo de edición

*Departamento de Investigaciones Sociopolíticas*

José Carlos Sanabria Arias

Karin Erbsen de Maldonado

Gabriell Duarte

Hugo Novales Contreras

*Grupo editorial*

Ana María de Specher

Guisela Mayén

Ana Lucía Blas

Lilliana López Pineda

*Diagramación*

Cesia Calderón

Para mayor información consultar la página de *ASIES* en [www.asies.org.gt](http://www.asies.org.gt)

Asociación de Investigación y Estudios Sociales, 10<sup>a</sup> calle 7-48 zona 9, Apdo Postal 1005-A, Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A. PBX: +(502) 2201-6300; o FAX +(502) 2360-2259.

Todos los derechos reservados © 2016  
Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A.

Esta publicación es posible gracias al apoyo de la *Fundación Konrad Adenauer (KAS)* de la República Federal de Alemania y del *Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá)*, bajo la *Iniciativa Think Tank (TTI)* [www.idrc.ca/thinktank](http://www.idrc.ca/thinktank).

Las opiniones expresadas no necesariamente reflejan los puntos de vista del *IDRC* o su Consejo de gobernadores, ni de la *Iniciativa Think Tank (TTI)*.

# Actualidad Política

Revista de análisis político de Guatemala

*Editado por  
Departamento de Investigaciones Sociopolíticas (DISOP)*



ThinkTank Initiative  
Iniciativa ThinkTank



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

# Índice

# Presentación

Durante el último año, Guatemala ha estado viviendo las secuelas del punto más álgido de la crisis política de mayor envergadura en los últimos treinta años. A pesar de la rapidez con la que se han desarrollado los acontecimientos, es indispensable hacer un alto en el camino y reflexionar acerca de estos, y del rumbo que han marcado para el país. Desde abril de 2015, el país ha cambiado dos veces de presidente: la primera, con la asunción de un presidente constitucional sin mandato electoral; la segunda, con la toma de posesión del candidato más votado de la historia. También se ha iniciado un proceso de reforma institucional, que ya ha dado sus primeros frutos con la aprobación del decreto 26-2016 que reforma la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

La presente edición de la revista Actualidad Política contiene algunas reflexiones acerca de la crisis. El primer artículo, elaborado por Gabriela Carrera, politóloga y catedrática de la URL, describe el proceso de articulación social desarrollado en 2015 y plantea una serie de tareas pendientes y posteriores a las manifestaciones, resumidas en organización política, motivación de una nueva generación de líderes, y formación crítica de la ciudadanía. El segundo y el tercer artículo consisten en transcripciones de conferencias dictadas por dos expertos ante una audiencia de profesionales del análisis político agrupados en el G-Pol. Las mismas fueron pronunciadas en el marco de una jornada de reflexión acerca de los primeros 100 días del gobierno del presidente Jimmy Morales. La primera conferencia, del politólogo Jonatán Lemus, caracteriza al presidente Morales como un *outsider* en la política, y presenta un marco teórico que permite analizar su desempeño a la luz de dicha caracterización. Con la segunda conferencia, la revista Actualidad Política se honra en presentar una descripción minuciosa de la crisis en el sistema de salud, elaborada y expuesta por la actual Ministra de Salud Pública, Lucrecia Hernández Mack, meses antes de asumir la jefatura de dicha cartera, desde una perspectiva académica y de sociedad civil.

Finalmente, los dos últimos artículos abordan un tema central del trabajo del Departamento de Investigaciones Sociopolíticas (DISOP) de ASIES: la reforma electoral. Dos politólogos –Eduardo Fernández Luiña, de la Universidad Francisco Marroquín, y Stephanie López, del Instituto Centroamericano de Estudios Políticos-, presentan su perspectiva sobre la aprobación del decreto 26-2016.

En esta oportunidad la revista Actualidad Política se presenta más extensa y diversa, por lo que esperamos que el lector encuentre recursos útiles para la reflexión sobre la coyuntura trascendente en la que está inmersa el país.

*José Carlos Sanabria Arias*

Coordinador del Departamento de Investigaciones Sociopolíticas  
(DISOP)

# De la Plaza al arduo trabajo de construir un país

*Gabriela Carrera\**

Las grandes movilizaciones que tuvieron lugar entre abril y agosto de 2015 se han convertido en una encrucijada para la política guatemalteca y los diferentes actores responsables del devenir de la sociedad. Fue un lugar de encuentro para muchos malestares retenidos por mucho tiempo, se sumaron demandas y reivindicaciones coyunturales pero también aquellas que continúan siendo una deuda para con el país, como el rechazo a la corrupción y la queja histórica hacia los políticos tradicionales.

Fue también una encrucijada porque en las discusiones que nacieron de las movilizaciones en los diferentes espacios de articulación – desde la Plataforma Nacional por la Reforma del Estado, hasta espacios de organizaciones sociales como la Asamblea Social y Popular–, se propusieron diferentes escenarios y rutas de acción. Con la convocatoria a las elecciones ya establecida desde principios de mayo para realizarse en septiembre, los escenarios políticos tenían el tiempo en su contra. Se habló de la ilegitimidad e ilegalidad de las elecciones, del respeto al orden constitucional, de la urgencia de las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, de la necesidad de atrasar el proceso electoral, de gobiernos de transición, y finalmente las elecciones se realizaron con un 70 % de participación del padrón electoral en primera vuelta –porcentaje mayor a 2011–, resultando electo en segunda vuelta un candidato poco conocido, en su primera postulación presidencial. Entonces, muchos aseguraron que todo había cambiado para que nada cambiara, que a Plaza se había asistido masivamente pero nada más.

No se pueden derribar en cinco meses, de manera pacífica como esencia de nueva política en una sociedad violenta, las dinámicas y estructuras que se han mantenido por décadas, cientos de años en el Estado y la sociedad. Construir un Estado ampliamente democrático, organizaciones y líderes representativos y una ciudadanía comprometida con la participación no es fácil, pero es necesario seguir abriendo brecha en cada una de estas dimensiones de la vida en común de nuestra sociedad política.

---

\* Politóloga y catedrática en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar. Integrante del G-Pol.

### *De la Plaza al arduo trabajo de construir un país*

La Plaza fue espontánea; consolidar un Estado y su institucionalidad democrática no puede serlo. Los grandes pendientes del Estado de Guatemala siguen siendo los mismos y todos giran alrededor de una máxima esencial: garantizar la vida digna. Los problemas del Estado son muchos y diversos, desde la necesidad de política pública eficaz y recursos públicos hasta problemas serios de seguridad cotidiana, e índices de pobreza, desigualdad y polarización social.

Pero la Plaza tuvo demandas claras de cara al Estado de Guatemala. Por un lado se exigieron las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, con el espíritu de democratizar de raíz un sistema de partidos excluyente que privilegia el financiamiento privado y la campaña política sobre el programa, y la propuesta de gobierno. Por el otro lado, se reclamó por funcionarios éticos y probos, que estuvieran sujetos a mecanismos de control que aseguraran la transparencia de la gestión pública. El tercer clamor fue alrededor de la justicia, que se convierte en una situación crítica para una sociedad que debe confiar en sus instituciones, y que estas den muestras de credibilidad. .

En cuanto a los partidos políticos y las organizaciones sociales, hay dos grandes tareas que se hacen latentes con mayor importancia. Primero la organización social –y no restringida a la organización partidaria-, se hace imperativa. La organización es el medio por el cual se permite hacer presión con peligro, bien lo saben las organizaciones campesinas y las que han defendido el territorio aun a costa de campañas de criminalización y varios procesos penales abiertos contra líderes comunitarios. También es necesario replantear la participación en partidos políticos que se den a la tarea de hacer política representativa diferente y apegada a la voluntad de su electorado. Combinar estas dos esferas de la organización política es una manera de construir poder ciudadano que permite desmonopolizar el poder que está en manos de partidos políticos actuales.

La segunda es motivar a una nueva generación de políticos que asuman una vocación transformadora. Todos ellos deben surgir de la experiencia organizativa constante. Se debe recuperar el sentido de los líderes estudiantiles, partidarios, sindicales, campesinos que fueron referentes en los tiempos de dictaduras en Guatemala, hombres y mujeres valientes como Manuel Colom Argueta y Julia Esquivel, por nombrar a algunos.



### *Actualidad Política*

No se debe temer al líder que representa el colectivo político, la reflexión compartida que surge del trabajo político conjunto. Debemos caminar de una Plaza que rechazó con justa razón a cualquiera que intentara sobresalir y personificar la demanda social, a las voces que nacen de la organización.

La tercera vía de acción a la cual nos reta la Plaza es la formación crítica que permita compartir una concepción del poder, de la autoridad, del bien común, y también de la lucha más democrática, centrada en la vida y la dignidad. Si Guatemala sigue siendo una sociedad conservadora, las opciones que debiliten la democracia política seguirán teniendo eco en sus ciudadanos y por lo tanto seguirán legitimándose una y otra vez en lo cotidiano. No existirán posibles transformaciones de raíz.

La Plaza es definitivamente una encrucijada, es decir un punto de encuentro y una línea de salida. Aquello que escribió Manuel Galich en *¿Por qué lucha Guatemala?* (Catafixia, 2015) para la gesta de la Revolución de 1944, es aplicable para la Plaza: *mucho y muy hermoso fue que rescatásemos el coraje*, ahora es hora de construir el Estado que dé respuesta digna a lo que necesita la población, pero también es momento de formar partidos políticos, organizaciones sociales y cuadros políticos y burocráticos que sean éticos y valientes. La sociedad no debe dejar de cuestionar, ni temer a una política que se centre cada vez más en el ser humano.

# Reunión del G-Pol: Los primeros 100 días del gobierno de Jimmy Morales

El G-Pol—abreviación de Grupo Político—está integrado por profesionales del análisis y la investigación política, quienes se reúnen periódicamente para discutir, desde una perspectiva profesional y académica, los asuntos relevantes de la política guatemalteca. El miércoles 27 de abril, el G-Pol se reunió en ASIES para analizar los primeros cien días del gobierno del presidente Jimmy Morales. A continuación se presentan las transcripciones de dos de las conferencias presentadas durante esa jornada.

## JIMMY MORALES: LOS PRIMEROS MESES DE UN OUTSIDER EN EL GOBIERNO

*Jonatán Lemus\**

Si hace un año y medio nos hubieran preguntado quién sería el próximo presidente, todos hubiéramos dado un nombre distinto al que en verdad ganó. Y si nos hubieran dicho que Jimmy Morales iba a ser el presidente y que hoy íbamos a estar analizando sus primeros meses en el gobierno, muy pocos de nosotros lo hubiéramos creído, pero fue algo que sucedió, y más allá del análisis coyuntural que muchos de nosotros hemos realizado en los diferentes medios, nos deja lecciones importantes sobre cómo lo que sucedió en el 2015 puede transformar en buena parte el sistema político. Y siempre digo “transformar”, no siempre con una connotación positiva, podría ser también hacia lo negativo. Hoy nos enfrentamos a los primeros 100 días de un presidente *outsider*.

Yo iniciaría con esta foto de una columna de opinión que escribí hace unas semanas para El Periódico, en la que comparaba a Jimmy Morales con Donald Trump. Básicamente vemos a dos personajes que surgen en 2015-2016 que son representativos del rechazo, no solamente hacia los políticos, sino en general a las instituciones políticas. Este no es solo un fenómeno de Guatemala, y aunque haya temas que provocaron el rechazo

---

\* Politólogo, director de investigación para el desarrollo en el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras. Integrante del G-Pol.

## *Actualidad Política*

de la ciudadanía, los *outsiders* están en todo el mundo. Donald Trump esta noche, si ustedes siguieron la elección, está cada vez más cerca de obtener la nominación del Partido Republicano.

Pero si nos vamos de nuevo al pasado, -y voy a hacer todo esto porque lo que queremos es ver cómo se comportan los *outsiders*, cómo los podemos definir y cómo esto ha tenido un impacto en la gestión del presidente Morales - nos vamos a dar cuenta que hubo más *outsiders* en el pasado. En los 90, en la ciencia política estadounidense se hablaba de un “neo populismo”, y hay tres casos: el de Hugo Chávez, un *outsider* en condiciones muy particulares porque surge en un sistema de partidos muy institucionalizado, al punto que llegó a perder lo representativo. Luego tenemos a un Alberto Fujimori, un *outsider* distinto a Chávez, pero que ambos tuvieron un impacto en la historia de sus respectivos países. En el caso guatemalteco, para no ir tan lejos, tuvimos a Jorge Serrano Elías, el cual también era un *outsider*, que quizá tuvo experiencia previa en política antes de incursionar como presidente, pero que al final llega con un partido nuevo y sin una mayoría en el Congreso y que todos sabemos cómo termina. En el caso de Fujimori y Serrano, ambos terminan con un autogolpe de Estado, siendo uno exitoso y el otro no.

Lo que nos dice esto es que cuando un *outsider* entra en política, muchas cosas pasan. Y nuestra tarea hoy es ver si el *outsider* que tenemos hoy en Guatemala va en alguna de estas líneas. Ya sea en una reforma de Estado, la cual se ve lejana, o en una disputa entre el Ejecutivo y el Legislativo. Vemos que esto sigue: Rafael Correa en el 2000 llega a Ecuador y se postula sin candidatos a diputado, reforma la Constitución y aún se mantiene en el poder. Mauricio Funes, quien llama la atención porque, si bien es cierto es postulado por un partido tradicional, no era político ni tenía experiencia política, era un periodista que después llega a ser presidente.

Si queremos entender a los *outsiders*, nos damos cuenta que no todos son iguales, hay diferencias. Hay unos postulados por partidos nuevos, otros por partidos conocidos pero el consenso en la ciencia política es que tienen que cumplir dos condiciones:

1. No tiene experiencia política previa y
2. Es postulado por un partido político nuevo o independiente.

## *Reunión del G-Pol: Los primeros 100 días del gobierno de Jimmy Morales*

No todos cumplen con las dos, y tenemos tres categorías para clasificar a los *outsiders*:

1. *Full outsiders*, los cuales no tienen experiencia política y su partido es nuevo;
2. *Mavericks*, los cuales son políticos que han tenido experiencia pero que se postulan con un partido nuevo. El caso ejemplar es Uribe que estaba en un partido, pero crea el propio para postularse a presidente;
3. *Amateurs*, en donde encontramos a Funes y Donald Trump que son individuos sin experiencia política pero son postulados por partidos políticos ya existentes y establecidos.

Los *outsiders* no son los mismos y, por ende, no podemos esperar de todos el mismo resultado. Esta categorización es bastante simplista pero tratamos de simplificar lo más que se pueda. Jimmy Morales entraría en la categoría de *full outsiders* porque no tiene experiencia política previa y viene de un partido relativamente nuevo; podríamos entrar en un debate ya que él fue postulado a alcalde cuatro años antes pero incluso, en los trabajos académicos que consulté, si se postula dos veces es *outsider* y si se postula más de dos veces, ya es considerado parte de la clase política. O sea, Eduardo Suger ya no sería un *outsider*. De esta manera dejamos establecido que Jimmy Morales es un *outsider*, y no porque nos lo inventamos, sino porque teóricamente tenemos bases para fundamentar esa afirmación. Un elemento que no se agrega al *outsider*, y que me llamó la atención de la teoría, es que no se toma en cuenta el discurso. ¿Los *outsiders* tienen un discurso antisistema, antipolítica? No hay consenso sobre eso. En la campaña de Jimmy Morales no escuchamos un discurso antipolítica, aunque hayamos dicho que era el candidato antipolítica, pero no escuchamos un discurso antipolítica comparado con el de Rafael Correa, por ejemplo. Jimmy Morales fue el que acuñó la frase “vieja política” pero creo que fue con otras intenciones, no necesariamente como algo conceptual de la ciencia política.

Hay tres áreas en las que la teoría sobre los *outsiders* y los conceptos que hemos mostrado hoy, nos dicen qué pasó en este primer período de gestión de Jimmy Morales. En el surgimiento, el manejo del ejecutivo y la

### *Actualidad Política*

relación con el legislativo, es en el cual tenemos que entender el período. No por el punto de vista ideológico y por el de personalidad, sino por su carácter de *outsider*, porque eso tiene una gran influencia en estos primeros meses.

¿Qué nos dice la teoría? La teoría dice que hay varias variables que hacen que un *outsider* surja en un sistema político. Las crisis económicas, como el caso de Fujimori que llega diciendo que no hará las reformas neoliberales pero que después las hace; sucede en Sudamérica con los altos índices de inflación la necesidad de un personaje que pusiera orden. Cuando la economía está mal, el partido oficial e, inclusive, el de oposición salen mal parados ante la población y allí es donde surgen los *outsiders*. En Guatemala, esa condición no se cumplió, por lo que no creo que el surgimiento de Jimmy Morales se dé por una crisis económica o una inflación superalta. La segunda variable es el colapso del sistema de partidos políticos y allí sí podría haber debate ya que muchos dirían “El sistema de partidos políticos ya colapsó”, pero yo les diría lo contrario: Está más fuerte que nunca, ya que ganaron en el Congreso los partidos tradicionales y, aunque el partido LIDER y el PP están desapareciendo, los diputados siguen siendo los mismos que cambian de nombre o de bancada. No colapsó el sistema de partidos, como sí pudo haber pasado en Venezuela cuando llega Chávez, un sistema muy rígido es el que colapsa, permitiendo así el surgimiento de *outsiders*. Cuando un sistema es institucionalizado, es muy complicado que entre un *outsider*, pero cuando los sistemas se empiezan a debilitar es cuando surgen los *outsiders*. La otra variable, la cual creo que sí aplica al caso guatemalteco, tiene que ver con la crisis de legitimidad de las instituciones democráticas y políticas producto de la corrupción. Esta variable ha estado presente y cuando aparece, da paso al surgimiento de un *outsider* y nosotros lo vimos en el 2015. Creo yo que esta es la variable que coincide con teoría y práctica de porqué Jimmy Morales llega a la presidencia. Hay otra variable que me pareció interesante, la cual es la diversidad étnica y si no estoy mal, creo que es Raúl de la Madrid que dice *Cuando hay una mayoría indígena, sobre todo, se siente excluida del sistema político, entonces podría aparecer un outsider con un discurso indigenista, generando ese sentimiento de que pueden llegar y tener influencia en el sistema político*. Otras variables nos indican que no hay que ponerle atención a la economía, ni al colapso de partidos o la crisis de legitimidad, lo que importa son las

### *Reunión del G-Pol: Los primeros 100 días del gobierno de Jimmy Morales*

reglas formales, las instituciones: Cuando hay elecciones concurrentes, es más difícil que aparezca un *outsider* porque los partidos tienen el incentivo para invertir en campaña presidencial y de diputados; cuando el voto es obligatorio, pero a mí no me gusta la política, voy a buscar al candidato menos político de todos y la reelección, en donde un *outsider* no se va a querer meter porque el presidente tiene todas las posibilidades de poder reelegirse.

Surge Jimmy Morales, según la teoría, a razón de una crisis institucional pero ahora ya lo vemos: Esos primeros meses en donde su pasado de *outsider* lo está afectando. No tenía un plan de gobierno y más allá de no tener rumbo, el cual es importante, no existe una conexión programática entre los votantes y el presidente. Un *outsider*, raramente, tiene una conexión programática, ya que su conexión con el votante pasa por la personalidad por el mismo hecho de ser un *outsider*, reflejando los valores antipolíticos. Por esto, Jimmy Morales es un *outsider* y su única conexión con el electorado es: *Yo no soy ni corrupto, ni ladrón*. Luego, nos dice la teoría, que un *outsider* tiende a reducir la eficiencia del poder ejecutivo y aquí está la crítica al presidente: Muchos viajes, muchas visitas de jefes de Estado, fotos y más, pero políticas públicas muy pocas. Claro, sería mucho pedir resultados en tan poco tiempo, creo que eso no lo logra nadie, pero tampoco está el anuncio de que algo vaya a venir o a realizarse; probablemente sea un asunto de comunicación, lo podemos debatir. Otro punto que nos menciona la teoría es que los *outsiders* tienen una manera personalista de hacer política y también aplica a Jimmy Morales con las visitas a escuelas, en donde no se promueve la institución de la presidencia, sino al presidente, y se mantiene en campaña política. Existe un patrón que creo no se aplica a Guatemala: Guillermo O'Donnell decía que los *outsiders* aplican la democracia delegativa, porque no son parte del sistema político, solo tienen que quedar bien con la gente que los eligió y la rendición de cuentas se realiza de una manera vertical, presidente-electorado, pero no horizontal, presidente-otros poderes. En este caso, no creo que Jimmy Morales esté haciendo de lado a otros poderes sino siempre ha estado respetuoso, inclusive de más, en ciertos casos. El otro tema de los *outsiders* consiste en la formación de su ejecutivo, el cual está formado por sus mismas redes de apoyo, ya que no tienen cuadros de un partido que los apoye. Aquí, sí y no, porque puede que ciertas personas que lo apoyen sean



### *Actualidad Política*

de su confianza pero me parece que se formó un gabinete de distintos sectores para crear gobernabilidad.

Por último y para ver cómo su condición de *outsider* afectó sus primeros meses de gobierno, analizaremos la relación con el legislativo. Aquí hay una gran diferencia de Morales con el resto de *outsiders*: Todos los mencionados se echaron encima al legislativo, diciendo que toda la clase política está representada en el congreso y que no tienen nada que ver con eso, otros dieron un autogolpe disolviendo el congreso, pero en el caso de Jimmy Morales, la teoría nos dice que un *outsider* tiende a hacer coaliciones de manera clientelar o de padrino, porque no tiene otra forma, y sí lo vimos en estos primeros meses. En lo personal, creo que aumentar el número de diputados en la bancada oficialista no fue por el hecho de que llegaran más personas sino porque hubo un ofrecimiento de tipo clientelar para que los diputados llegaran a la bancada oficial. Y lo otro es que un *outsider* aumenta el riesgo de una crisis presidencial porque no tiene mayoría en el Congreso, que por cualquier cosa lo puede destituir. En este caso, podemos decir que tiene un híbrido, porque tiene una mayoría, pero eso no le garantiza que vaya a salir bien de una crisis.

Para ir cerrando, hemos visto qué es un *outsider* y cómo Jimmy Morales sí lo es. Luego vimos en tres diferentes áreas cómo se cumplió lo que la teoría dice. Surgimiento: Crisis de las instituciones. Manejo del ejecutivo: ausencia de plan de gobierno, no tener un gabinete tan definido al inicio. Y, luego, su relación con el legislativo: Negociación para tener diputados de otras bancadas. Pero la idea que dejé a medias, a diferencia de Hugo Chávez o de Rafael Correa, es que no se ha peleado con la clase política. Es un *outsider* muy atípico este. Es antipolítica, pero nunca lo he escuchado con un discurso anti-política, incendiario; siempre ha estado moderado diciendo que respeta al Congreso y demás. Entonces, creo que es parte de un dilema en el que el Presidente piensa si irse con la clase política para que no lo echen y mantener la gobernabilidad o hacerse del lado de la ciudadanía, pero no se puede quedar bien con los dos. Lo que yo más creo es que se ha puesto al lado de la clase política, porque en su visión estratégica –si es que existe– desea mantenerse en el poder y sabe que necesita que la UNE le eche la mano en el Congreso, que le pasen un presupuesto, quiere dar resultados y necesita del Congreso. En el único

*Reunión del G-Pol: Los primeros 100 días del gobierno de Jimmy Morales*

momento en el que el Presidente se desmarcó de la clase política fue en su mensaje pidiendo la expulsión de Giordano y allí tuvo buenos puntos con la ciudadanía, provocando comentarios de: *así tuvo que haber sido desde el inicio*, lo cual nos demuestra que la gente está buscando un *outsider*, y no me refiero a la parte ideológica, para pelearse con la clase política. No importa si es de izquierda o derecha, el que se pelee con la clase política tiene la popularidad. El asunto es, Jimmy Morales no quiere tomar ese riesgo, y resulta siendo un *outsider* poco efectivo a los ojos de muchos ciudadanos, excepto los *jimmylieders*, y eso creo que va a tener un impacto de frustración. Serrano, Fujimori, Chávez, todos tuvieron un legado en sus sistemas políticos pero el de Jimmy, a pocos meses, será el de generar frustración porque pensarán que eligieron a alguien ni corrupto ni ladrón pero las cosas no cambiaron. Cuando se comience a pensar en esto, se dará el espacio para otro tipo de *outsider*, uno más radical, que diría *Yo vengo a poner orden, no me importa las instituciones democráticas, ya vimos que no funcionan*, provocando que personajes del pasado puedan aparecer de nuevo.

Esas son ideas que yo dejo en la mesa. En general, y dejando los aspectos técnicos al resto de expositores, sí veo a un *outsider* que rompe el molde, lo cual sería interesante que alguien hiciera un *paper*, un *outsider* muy pro de la clase política, lo cual provocará un desenlace muy particular que será necesario que lo sigamos analizando de aquí al resto del periodo.



## LA CRISIS EN EL SISTEMA DE SALUD

*Lucrecia Hernández Mack\**

Buenos días, mucho gusto de verles. Mi nombre es Lucrecia Hernández Mack y vengo por parte de ACCESA, que es la Alianza para el Acceso Público y Universal de la Salud. La Alianza está integrada por la Facultad de Ciencias de la Salud de la Universidad Rafael Landívar, el Instituto sobre Problemas Sociales de la Universidad de San Carlos, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, el Instituto de Salud Incluyente –ISIS- y el Centro de Estudios para la Equidad y Gobernanza en Salud (CEGSS). Esta alianza se formó aproximadamente hace dos años y medio y, desde entonces, se han hecho unas cuestiones puntuales para fortalecer el sistema público y garantizar el derecho a la salud y la atención universal. Probablemente el tema de salud sea un poco nuevo para ustedes por estar más metidos en temas políticos, y esto es un asunto más social. Me voy a permitir dar una explicación acerca de aspectos históricos, o crónicos como le decimos nosotros en salud, para entender un poco la situación actual y también los desafíos que se le presentan a este gobierno y más brevemente lo que no han hecho.

Si bien la desnutrición crónica, las enfermedades infecciosas o los problemas carenciales siguen siendo una carga para el país, especialmente en niños menores de 5 años, la verdad es que ahora tenemos un perfil epidemiológico muy complejo. A la par de estos problemas carenciales e infecciosos, se agregan problemas crónicos degenerativos como por ejemplo la diabetes, el cáncer, los infartos agudos de miocardio, los accidentes cerebrovasculares o las lesiones por accidentes, homicidios por la violencia, problemas de salud mental, etc. Entonces, el sistema de salud en estos momentos tiene que hacer frente a esta complejidad epidemiológica y no únicamente a problemas infecciosos o carenciales, solo para que tengamos una idea de ese desafío enorme de atender los problemas de salud en Guatemala.

El problema con el sistema de salud viene desde hace tiempo. La prestación de servicios es fragmentada, en el sentido de que tenemos muchos prestadores de servicios de salud y segmentada en el sentido de

---

\* Médica y cirujana, especialista en salud pública. La Dra. Hernández Mack dictó esta conferencia en abril de 2016 como miembro de ACCESA. Actualmente se desempeña como Ministra de Salud Pública y Asistencia Social en el Gobierno de la República de Guatemala.

### *La crisis en el sistema de salud*

que cada uno de estos prestadores se dirige a un sector de la población. Cada prestador tiene su propia línea de financiamiento, se maneja y se regula casi que por sí misma y, sin embargo, los prestadores públicos más importantes son el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) y el Ministerio de Salud. El Ministerio de Salud, además, tiene que cumplir con su función de rectoría o de función del sistema de salud. Cuando vemos al IGSS y al Ministerio de Salud, encontramos que el IGSS apenas logra cubrir un 17 % de la población, a diferencia de la caja costarricense de Seguro Social que cubre más del 95 % de la población o en México que tenemos seguros sociales que cubren a más de la mitad de la población. En el caso de Guatemala, no llegamos si quiera al 17 %, que es alrededor de un 25 % de la PEA. Esto nos deja entonces con un Ministerio de Salud que es el principal prestador de servicios, pero que en este momento ha estado debilitado y que apenas logra cubrir, con una lógica muy asistencialista de beneficencia pública, a la población abierta y pobre.

El Ministerio, si se ha caracterizado por algo es por su debilidad institucional como regulador y conductor del sistema de salud. En términos de la prestación pública, encontramos un estancamiento de la red de servicios. Haciendo cuentas, tendría que tener una red de 5,000 puestos de salud y, sin embargo, apenas llega a los 1,000. Tiene, además, un modelo de atención inadecuado, que explicaré en un momento. Un IGSS que no ha logrado aumentar su cobertura nunca, en donde tenemos el problema de que una persona cotiza en donde su conyugue también forma parte de ese 17 % pero solamente recibe atención por maternidad, no por accidentes o enfermedad común. Igual, la atención de los hijos apenas llega hasta los 7 años.

Hay un desfinanciamiento crónico del Ministerio, problemas de ejecución. La generación de recursos dentro del sistema es principalmente privada, tanto insumos, equipo, medicamentos como también la formación de personal y no digamos los problemas enormes de sistemas de información. Cuando vemos, por ejemplo, información sobre morbilidad, básicamente estamos viendo solamente la producción de servicios del Ministerio y este no recibe información de ninguno de los otros prestadores de servicios. Ni el IGSS le reporta, ni los hospitales privados ni las ONG, nadie le reporta. También hablamos de que tenemos un problema en nuestro pensamiento sanitario porque básicamente la salud no se entiende

### *Actualidad Política*

como un derecho, tenemos una ciudadanía nula o escasa, lo público se ha denostado increíblemente y el rol del Estado, en términos de salud, siempre ha sido bastante limitado.

El Ministerio de Salud, para los que no lo conocen, tiene una red de servicios que se organiza por niveles de atención. Y esos niveles de atención se definen según la complejidad y frecuencia de las enfermedades. Entonces, tenemos un primer nivel de atención que podría ser la base de esta pirámide en donde encontramos los puestos de salud que deberían estar atendiendo problemas más frecuentes pero menos complejos, en donde tenemos auxiliares de enfermería. Tenemos un segundo nivel de atención que son los centros de salud o los centros de atención permanente, tienen otros nombres según el horario, en donde ya encontramos médicos y atención a problemas más complejos. Y tenemos un tercer nivel que son básicamente los hospitales. Cuando vemos las noticias, generalmente se enfocan en este tercer nivel de atención. Por ejemplo, el problema del colapso de la red de servicios, la mayoría de la atención se ha dado sobre el tercer nivel pero es toda la red de servicios que ha estado con problemas. Como les decía, supuestamente el primer nivel debería de funcionar como un filtro; todos los problemas deberían dirigirse allí y si no se logran resolver allí, se van a un segundo o tercer nivel, dependiendo del problema, gravedad o complejidad. Pero como no tenemos un primer nivel, sino que tenemos básicamente un déficit enorme en los puestos de salud, resulta que todo llega al tercer nivel y allí es donde hay una sobrecarga y el colapso casi inevitable.

Si vemos la red de servicios, tantos los puestos de salud como los centros de salud que hay, los multiplicamos por la población que por norma deberían de atender, resulta que entre centros de salud como puestos de salud lograríamos atender 6,000,000 de personas, que es la población que Guatemala tenía en 1975. Esto significa que tenemos una red de servicios con un rezago de por lo menos 40 años, y necesitamos ponernos al día con ese rezago porque si no lo hacemos, vamos a seguir teniendo estas crisis a nivel hospitalario y vamos a seguir manteniendo los hospitales colapsados. Como les decía, deberíamos de tener cerca de 5,000 puestos de salud y llegamos apenas a 1,000; esto quiere decir que tenemos un déficit de alrededor de 4,000 puestos de salud. Pero el problema no termina allí, porque no es solamente un problema de infraestructura y de

### *La crisis en el sistema de salud*

escasez de puestos de salud, es que tenemos un modelo de atención —y cuando decimos modelo de atención nos referimos a quienes están dando qué servicios, cuándo, qué población es la que se atiende— en el primer nivel de atención con una lógica de atención bastante mínima o básica.

Por un lado, deberíamos de estar atendiendo a toda la población, pero después decimos no, no a todos, mejor solo a los pobres; pero no a todos los pobres, solamente a los extremadamente pobres; pero no a todos los pobres extremos sino rurales, y no a todos los rurales, sino en municipios seleccionados; y no a todos los municipios seleccionados o a toda la población, solo mujeres y niños; pero no a todas las mujeres sino solamente a estas que están en edad fértil y no todos los niños, solo a los menores de 5 años; y no todos los problemas, inmunizaciones, desparasitantes y micronutrientes. Y en el caso del Programa de extensión de cobertura, cuando existía, era una vez al mes.

El Programa de extensión de cobertura era un programa en el cual el Ministerio de Salud, básicamente, celebraba convenios con ONG para brindar un paquete de atención materno-infantil, una vez al mes, en cada comunidad y lograron cubrir, en papel, 4.5 millones de personas. Este programa se implementó en 1997, en el gobierno del PAN, como parte de la reforma de salud que se estableció durante ese periodo y fue como la punta de lanza en la reforma de salud. Con este Programa de extensión de cobertura lo que sucedió es que se le asignaba a las organizaciones no gubernamentales jurisdicciones de salud de aproximadamente 10,000 personas. Entonces, yo tenía convenios de 5 jurisdicciones, automáticamente lo que hacía era multiplicar 10,000 por 5 y eso me daba que tenía cubiertas a 50,000 personas. Pero esto era muy relativo porque básicamente eran las mujeres en edad fértil y los niños menores de 5 años, solamente una vez al mes y solamente algunas intervenciones de esas 10,000 personas.

Así, cuando nos dicen que el Programa de extensión de cobertura cubría 4.5 millones de personas, es bastante cuestionable. Ahora, este Programa de extensión de cobertura se terminó el año pasado. Existía un artículo que pasó junto con el paquete de leyes de transparencia, en el 2013, que le decía al Ministerio que debía ir cancelando todos los convenios con ONG por problemas de corrupción. Nosotros, además

### *Actualidad Política*

de los problemas de corrupción, también cuestionamos la efectividad del modelo porque el Programa de extensión de cobertura nunca logró demostrar ningún impacto a nivel de salud, ni siquiera logró demostrar que redujera la mortalidad materna o la mortalidad infantil. Entonces fue un programa que se mantuvo por años sin ninguna evaluación, solamente daban información sobre producción de servicios pero sin ningún dato sobre su impacto en la salud. Pero no terminó por eso, sino terminó supuestamente porque había estas prácticas de corrupción y había un artículo, eso fue lo que se dijo, pero también ese artículo le daba al Ministerio 3 años para poder implementar un plan de transición. O sea, algo que sustituyera al Programa de extensión de cobertura y no dejara a la población así en el aire y lo que ocurrió fue que se acabó el dinero, y el Ministerio de Salud canceló los convenios pero no hubo ningún plan de transición, provocando que la población se quedara sin siquiera una visita al mes en sus comunidades.

Otro problema del sistema de salud es que su gasto público es mínimo, el gasto público en salud apenas llega al 2 % del PIB. De ese 2 %, se distribuye casi la mitad al Ministerio, y el restante, al IGSS. El presupuesto del Ministerio siempre ha sido, como les digo, alrededor del 1% del producto interno bruto, los hospitales llegan a representar el 44 % del presupuesto del Ministerio de Salud y, sin embargo, no alcanza por la sobrecarga que les había mencionado. Al final de cuentas, lo que tenemos es un sistema de salud virtualmente privatizado y, como dice un colega salubrista, aquellos que decían *no a la privatización de la salud*, llegaron tarde, porque por omisión del Estado básicamente tenemos un sistema de salud privado. Tenemos una prestación privada, tenemos un financiamiento privado, la formación del personal es privada y por supuesto los insumos, medicamentos, equipo y todo eso ha sido privado, nunca ha habido una producción pública de eso. Además, han privatizado nuestro pensamiento porque pensamos que siempre lo privado es lo mejor.

Algo que es importante, por ejemplo, en la ENCOVI del 2014 y del 2011, cuando se realizan y se pregunta a las personas si se han enfermado en el último mes, la mayoría dice haber ido a una clínica privada o a una farmacia o a un hospital privado. Por eso les digo que la prestación es básicamente privada en este sistema de salud guatemalteco. Y cuando estamos viendo cuánto gasta el país en salud, nos damos cuenta que alrededor del 6 o 7 %

### *La crisis en el sistema de salud*

de nuestro PIB se va en salud, pero de eso solamente el 2 % es público, dándole apenas un 1 % al Ministerio de Salud. El resto, el otro 4 % resulta ser un gasto privado de hogares y principalmente un gasto directo de bolsillo, que es ese gasto que hacemos las personas directamente para pagar servicios de salud, laboratorios, medicamentos, etc. y lo que se ha visto es el gasto más ineficiente e inequitativo, porque resulta que hay personas que son pobres y con un antibiótico que tengan que pagar o una consulta que tengan que buscar, hay un empobrecimiento de esas familias. Si lo comparamos incluso con otros países, como Honduras o Nicaragua, resulta que Guatemala tiene uno de los gastos privados más altos de Centroamérica.

Y bueno, llegamos al momento actual. ¿Qué pasó durante el gobierno del Partido Patriota? Lo que ocurrió fue la agudización de cosas que venían dándose desde la época del FRG, en donde se empieza a ver que diputados tenían influencia sobre el Ministerio de Salud para designar a directores de área o a los gerentes de área. Pero, posteriormente, con los problemas del clientelismo político, los diputados y el partido oficial ya no solo nombraban a los directores de área y los gerentes, sino también al piloto, la secretaria, las educadoras, las persona encargada de la limpieza, los digitadores, etc. y no solamente en las áreas de salud, sino también a nivel central. De hecho, personas que estuvieron en el periodo anterior con el Ministro Rayo, calculan que 1,500 personas estaban contratadas por recomendación de diputados, y eso sin contar a los contratados por recomendación de la Vicepresidenta de aquel entonces, la cual mandaba tarjetas de recomendación para que se contratara a este personal.

En el Ministerio, su drenaje principal de recursos, pese a haber habido negocios compras y contrataciones, ha sido la contratación de personal, creación de estructuras que no están contempladas en el reglamento orgánico, simplemente para dar trabajo, para cumplir con compromisos políticos. También hubo deuda sin pagar, vacunas que no se compraron, por lo que tenemos un bolsón enorme de niños no vacunados, se desapareció el Programa de extensión de cobertura porque no hubo plan de transición, y por un presupuesto 2016 que es insuficiente. A pesar que en campaña se dijo que la salud iba a ser la prioridad, pues uno espera ver esas prioridades en el presupuesto pero este no la reflejó. Y podemos observar,



### *Actualidad Política*

por ejemplo, en un análisis que hicieron en ICEFI, que lo programado por el Ministerio de Salud en su plan operativo anual es más de 9 mil millones y sin embargo, el presupuesto asignado fue de 5.5 mil millones, lo cual nos dice que hay una brecha enorme de lo asignado y lo necesario.

Con respecto a la vacunación, de acuerdo con el compromiso en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, deberíamos de haber tenido cobertura de más del 90 %, y terminamos el 2015 con cubiertas muy parecidas a las del año 1987. El problema con esto es que en el 1990 hubo una epidemia de sarampión en Guatemala que fue la que provocó la mayor mortalidad infantil que ha habido en los últimos 40 años, y se explica por estos bolsones de niños no vacunados en 1987. O sea, en ese año tuvimos estos problemas de vacunación y en el 1990 tuvimos epidemias. Y ahorita, en el 2016, estamos cruzando los dedos esperando que no haya un brote de sarampión porque el sarampión, en niños desnutridos, es casi muerte segura. Entonces, la vacunación es uno de los desafíos actuales urgentes. Por decirlo de alguna manera, es como cuando tenemos un niño desnutrido crónicamente, pero le da una diarrea que aunada a la desnutrición aguda hace que esté a punto de morirse el muchachito porque también está deshidratado. En consecuencia vemos que de urgencia necesitamos detener y revertir el colapso de la red de servicios. Como dice el mismo personal médico de los hospitales, especialmente las declaraciones del personal del San Juan de Dios, nunca habían estado en una situación tan crítica como la actual. De allí, hay que hacer una recuperación de coberturas de la vacunación. Y bueno, necesitamos también un aumento de presupuesto porque lo que hay no alcanza; y tenemos estos problemas de mediano y largo plazo, cuya solución implica un fortalecimiento de la red de servicios. Como les decía, tiene que haber una decisión política, técnica y financiera para recuperar el primer nivel de atención a fin de cambiar ese modelo de atención que ha sido siempre materno-infantil. Tiene que haber una reforma integral para que el Ministerio de Salud asuma su rol regulador y de conducción del sistema de salud y tiene que haber en general un aumento de gasto público ya; reducir ese gasto directo de bolsillo que está empobreciendo a tanta población.

# Dos visiones sobre la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos

## LA REFORMA ELECTORAL EN GUATEMALA... UNA POSTURA CRÍTICA

*Eduardo Fernández Luján\**

Guatemala ha sufrido durante el último año una revolución de naturaleza política y cívica que está cambiando al Estado, tal y como lo conocíamos. Durante el pasado año y medio, hemos asistido a la detención de un Presidente, de una Vicepresidenta y de un gran número de individuos pertenecientes a las más altas estructuras de la República. Como ciudadanos, hemos podido observar una depuración parcial de la arquitectura sistémica del Estado. Todo ello gracias a tres fenómenos que se solapan e interactúan entre sí. En primer lugar, el exógeno. La Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG), bajo la dirección del exmagistrado colombiano Iván Velásquez, ha irrumpido con fuerza en la vida política del país. Por otro lado, y como consecuencia directa de lo anterior, el Ministerio Público (MP) y la ciudadanía se han activado, generando un proceso social endógeno que destaca por lo pacífico y al mismo tiempo revolucionario.

En este año de esperanza, pero también de incertidumbre y riesgo político, se ha abierto una ventana de oportunidad, no solamente para juzgar y hacer justicia con altos cargos de la administración del Estado involucrados en inauditos casos de corrupción, sino también para proponer reformas a la ya “quemada” arquitectura sistémica del Estado guatemalteco. Han sido muchas las organizaciones –internacionales y de la sociedad civil- que han puesto en tela de juicio las instituciones nacionales tal y como las conocíamos. Reformas como la del Organismo Judicial, la de la Ley de Compras y Contrataciones, el reto de edificar

---

\* Doctor en ciencia política, profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Francisco Marroquín. Integrante del G-Pol.



### *Actualidad Política*

una administración pública basada en el mérito y no en el “dedazo” y el problema electoral se encuentran entre los puntos de agenda más preocupantes para la ciudadanía.

El nuevo gobierno y el poder legislativo han facilitado la discusión y debate sobre dichas reformas, generando productos legislativos en el ámbito de las compras y contrataciones, así como la reforma electoral. Esta última ha salido adelante con un apoyo mayoritario de parte de las fuerzas políticas representadas en la institución legislativa del país. Sin embargo, la existencia de una ventana de oportunidad y de periodo de reforma no significa que las cosas se hagan adecuada y acertadamente. Reformar por reformar no tiene sentido, sobre todo si el proceso no va acompañado de la necesaria reflexión que implica el cambio institucional. Todo proceso de reforma posee consecuencias inesperadas que, una vez implementada, pueden ayudar al desarrollo de un ambiente social y político más problemático que el existente. Los cambios en la arquitectura de un sistema político son peligrosos pues los riesgos de afectar para mal la vida de los individuos son altos.

La actual reforma electoral, desde mi particular punto de vista, no ayuda a resolver ni los problemas que aquejaban desde sus inicios al sistema electoral guatemalteco, ni las demandas que emanaban desde la ciudadanía desorganizada –los hombres y mujeres de a pie-, esa que en todo Estado parece importar poco a la hora de enviar ideas a las instituciones legislativas y ejecutivas.

El mayor problema del sistema es el que existe alrededor de la representación. Los ciudadanos no se sienten representados ni por los partidos ni por las personas –los diputados– a los que votan. Hay un sinnúmero de encuestas de cultura política –*Latin American Public Opinion Project (LAPOP)* o *Latinobarómetro*– que avalan dicha afirmación. Sencillamente, los principales –los ciudadanos– son incapaces de controlar a sus agentes –los representantes políticos tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo–. La reforma electoral, a pesar de haber contado con el apoyo de importantes organizaciones y presentarse como un proceso inclusivo, no resuelve el problema diagnosticado y se sumerge en una serie de cuestiones que como señalábamos líneas atrás, podrían generar consecuencias inesperadas que empeorasen el funcionamiento del sistema tal y como lo conocíamos.

### *La reforma electoral en Guatemala... una postura crítica*

Nadie niega que el problema del transfuguismo –que se castiga en el nuevo texto parcialmente-, la democracia interna de las organizaciones, los costes de organización de los partidos políticos, la fórmula electoral que asigna escaños o la discusión sobre la identidad de los representados a través de cuotas, no sea importante. Todo esto, recogido en el documento propuesto originalmente ha sido filtrado por el Congreso para dibujar y aprobar una reforma electoral que personalmente considero que no cambia nada. En otro documento de divulgación y opinión, reflexionando sobre el mismo tema, señalaba citando a Ortega y Gasset que *el esfuerzo inútil conduce a la melancolía*. En ese sentido, el hecho de cambiar para no cambiar nada puede generar frustración en una ciudadanía que desea resultados de parte de su sistema político. Si la reforma no sirve para empoderar a los ciudadanos, todo el proceso de discusión y reflexión sobre la misma ha servido para poco.

¿Cuál es la razón que justifica mi desencanto con la reforma? Básicamente, que está pensada para los partidos políticos y no para los ciudadanos y su capacidad de innovación. La ley desea mantener unos costes de organización elevados –el proyecto originalmente deseaba incluso subirlos- y confirma el método D’Hondt como la fórmula electoral más adecuada para la asignación de curules en el Congreso de la República. Lo anterior hace que el problema existente de agencia no se resuelva. Esa es la razón de mi crítica y el potencial foco de frustración ciudadana si estos, los que de verdad importan, los ciudadanos, observan que las élites partidistas siguen sin disfrutar de un control “amenazante” –los diputados tienen que tener miedo de los ciudadanos y no al revés- por parte de los guatemaltecos.

Dos reformas en la ley electoral son fundamentales y desgraciadamente ninguna de ellas se ha llevado a cabo, desaprovechando una gran oportunidad. De un lado, el tema de las barreras de entrada al sistema de competición. De otro, el cambio en la fórmula electoral de acceso al Congreso.

Reflexionando sobre el primero de los retos: señalar que la democratización de los partidos no resuelve el problema de competición. Un sistema como el guatemalteco debería facilitar la conformación de partidos para que a través de un proceso de prueba y error se pudieran filtrar

### *Actualidad Política*

las organizaciones que más satisfagan las distintas demandas existentes en la estructura social. Lo que sucede, es que los partidos vigentes no desean que ello tenga lugar. No quieren competidores. La ley debería simplificarse, eliminando la distinción entre partidos políticos y comités cívicos. Al mismo tiempo, se debería establecer número de “simpatizantes” y no de “afiliados” y eliminar los requisitos de presencia territorial para facilitar la formación e institucionalización de las organizaciones partidistas. Se podría exigir el 0.3 % del padrón en simpatizantes, haciendo que cada partido tuviese un número mínimo de firmas populares que avalasen su existencia. Incluso ese número, al ser simpatizantes que podrían apoyar la existencia de dos y más partidos podría ampliarse. Al liberalizar la ley, probablemente aumentase drásticamente el número de partidos existentes en la oferta política. Esta medida facilitaría la participación de individuos en todo el territorio nacional, independientemente de su género, de su pertenencia étnica o de su lugar geográfico. Existirían partidos nacionales, regionales, interregionales y locales. El ciudadano que deseara participar lo haría con facilidad, y existiría sin duda una oferta política capaz de adaptarse a todas las demandas ciudadanas. La clase política correría el riesgo de desaparecer si no ofrece resultados.

Sin embargo, lo anterior con la actual fórmula, podría fragmentar demasiado el sistema haciendo del mismo algo literalmente ingobernable. Por ello, de la mano de la liberalización en cuanto a la conformación de partidos, sería necesario modificar la fórmula electoral para asignar curules en el Congreso de la República. La Constitución y la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) defienden la representación de minorías y de manera implícita el multipartidismo. Esto ha generado que Guatemala posea desde sus principios un sistema electoral proporcional pensado para los partidos y para la representación ideológica.

¿Es necesario modificarlo? Desde mi punto de vista, decididamente sí. Con ánimo de resolver el problema de agente principal diagnosticado y presentado al inicio del texto, sería conveniente habilitar un mecanismo electoral plurinominal—que asegurase el multipartidismo- pero personalista y no partidista. En ese sentido, sería ideal diseñar distritos —o subdistritos— de magnitud baja, entre dos y cuatro, y desbloquear y abrir los listados. La idea es muy sencilla, en cada distrito o subdistrito, los ciudadanos elegirían un número de candidatos correspondiente a la magnitud distrital —como

### *La reforma electoral en Guatemala... una postura crítica*

decíamos entre dos y cuatro personas- y los que obtuviesen más votos – más “x” pues la selección sería personalista- se convertirían en diputados. De esa manera, la ciudadanía sabría perfectamente a quién ha votado y quiénes de los que han sido votados han ingresado como representantes. Incluso en caso de que no se convirtiese en diputado ninguna de las opciones votadas por el ciudadano, este sabría con nombre y apellidos quién es su representante distrital en el poder legislativo.

Dicha reforma resolvería dos problemas. De un lado, conoceríamos a nuestros diputados personalmente y complicaríamos la dilución de responsabilidad existente en el actual sistema. De otro, incluso no votando por el mismo, obtendríamos mejores herramientas para evaluar el desempeño de los diputados distritales existentes en el Congreso. La ley d’Hondt se podría mantener para el listado nacional tal y como se utiliza en la actualidad.

Las dos reformas presentadas no están recogidas en el documento final aprobado por el Congreso de la República. El sistema seguirá respondiendo a los partidos y no a los ciudadanos. El sistema seguirá sufriendo un problema de agencia. Sin embargo, esperemos que la nueva política pública mejore lo existente. En caso de no ser así, el sistema habrá perdido una gran oportunidad para mejorar la baja calidad de nuestra joven democracia, aumentando la frustración ciudadana. Ojalá me equivoque, y el esfuerzo no haya sido inútil.

*Actualidad Política*

REFORMA ELECTORAL 2016:  
POSITIVA Y NECESARIA

*Stephanie López\**

Una democracia debe entenderse desde su capacidad para fortalecer la institucionalidad y su dinamismo para promover cultura política. De ello, que las reformas electorales apunten a la primera, buscando así hacer más eficientes, transparentar y consolidar a las instituciones que rigen el sistema electoral y de partidos políticos. Pero las reformas figuran como una de las tantas herramientas de la primera variable, por lo que es irresponsable pensarla como única vía para la resolución de problemáticas históricas que aquejan al sistema de partidos y los procesos de elección y representación. Si bien, las reformas electorales son necesarias, están lejos de ser soluciones mágicas e inmediatas.

En el caso particular de Guatemala, la última generación de reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) no fue una propuesta reaccionaria a la crisis política del 2015. Esta solo fue una oportunidad para posicionar la reforma que desde el 2011 trabajaba una serie de organizaciones en conjunto con el Tribunal Supremo Electoral (TSE). Bajo presión, después de tres lecturas en el Legislativo, se aprobó el Decreto 26-2016, consistente en 68 artículos. Si bien este decreto no incorporó todas las propuestas trabajadas con el TSE y las demandas provenientes de la Plaza, ninguna de las modificaciones aprobadas representa un retroceso para el sistema electoral y de partidos políticos.

El decreto 26-2016 contempla mayores controles sobre el financiamiento de los partidos y comités, un fortalecimiento al TSE como órgano electoral supremo y la promoción de la democratización interna de las organizaciones políticas. A continuación, desarrollaré los elementos positivos de dicha reforma.

---

\* Politóloga. Analista del Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP), participante en la Convergencia Nacional para la Reforma Política (CONAREP). Integrante del G-Pol.

### *Reforma electoral 2016: positiva y necesaria*

Las reformas a la LEPP promueven la democratización interna de los partidos políticos. En primera instancia, en los artículos del 14 al 17 del decreto 26-2016 se modifica el período para ejercer cargos claves dentro de los partidos políticos, desde las secretarías generales y departamentales hasta los comités ejecutivos nacionales y municipales. Esta medida tiene el objetivo de evitar la perpetuación de determinados miembros en la toma de decisiones del partido, anulando también la reelección indefinida y continua en dichos cargos. Así mismo, las nuevas reformas obligan a los partidos políticos y a los comités cívicos a incorporar dentro de sus principios y estatutos el tema de etnia y género, invisibilizados al momento.

Las reformas a la LEPP contemplan un fortalecimiento de la regulación del financiamiento de los partidos políticos. Este es el tema que enmarca la mayor cantidad de elementos positivos aprobados. Según un estudio realizado por Acción Ciudadana (2011), a mayor inversión financiera en la campaña, mayor cantidad de votos obtenidos. De manera que se pueda terminar con ese comportamiento viciado, el TSE será el único que podrá negociar directamente con los medios de comunicación social, brindando distribución igualitaria de recursos, espacios y tiempos. Se busca que la capacidad económica de los partidos no sea la base del criterio que les brinde victorias electorales.

Se contempla bancarizar y unificar las cuentas de los partidos para facilitar la fiscalización del dinero. Así mismo, individualizar las responsabilidades relacionadas al tema financiero. Esto faculta al TSE para sancionar administrativamente o iniciar procesos penales contra los secretarios generales, departamentales y municipales; a cualquier persona que realice aportes, a quienes los reciban y a los candidatos que se beneficien de ello. Y finalmente, se reduce el límite de gastos de campaña de USD\$1 a USD\$0.50 por ciudadano empadronado. Estas modificaciones son elementos centrales de la reforma, ya que afectarán el núcleo del actual sistema de partidos políticos.

Por último, las reformas a la LEPP fortalecen al TSE. Esta generación de reformas provee al órgano electoral la capacidad de contar con sanciones más rigurosas sin que exista un orden de prelación entre ellas. Las multas pasan de USD\$15 hasta USD\$125 a ser de USD\$500 hasta USD\$250mil. Las sanciones pueden ser aplicadas por razones diversas, desde no



### *Actualidad Política*

presentar un reporte en el tiempo solicitado, hasta recibir financiamiento ilícito en campaña electoral.

Concerniente al proceso electoral, este se reordena en tres fases: una primera de postulación e inscripción, una segunda de campaña electoral y una tercera para la realización de las elecciones. Esto facilitará al TSE controlar el perfil de los candidatos a inscribirse, de manera que no sea en plena campaña que deban ser removidos por tachas, denuncias o falta de finiquitos.

Las reformas a la LEPP también toman en cuenta algunas demandas de la plaza como la incorporación del voto nulo. De igual manera, se instituye el voto en el extranjero, visibilizando al migrante como un sujeto con derechos civiles más allá de un objeto generador de divisas.

De todas las reformas aprobadas en el Decreto 26-2016, cabe resaltar que una de las más importantes es la que se aborda en el artículo 64, que crea la *Comisión de Actualización y Modernización Electoral*, que en los 6 meses posteriores a las elecciones convocará a la revisión de la LEPP para posibles reformas.

Algunas críticas a esta reforma denuncian vacíos que podrían prestarse a un mal uso de la misma. No está de más aclarar que finalizada la fase de aprobación de la primera generación de reformas, este paquete entró a la fase de implementación y reglamentación del TSE, la cual finaliza a principios de octubre (posterior a la redacción de este artículo) y que aclarará muchas de las incógnitas que al momento son motivo de cuestionamientos.

Los procesos de reformas continuarán siendo normales y necesarios en las sociedades, en la medida que los sistemas electorales sientan la necesidad de reformular sus bases por motivos de representatividad, equidad, transparencia o confiabilidad (Villabella, 2007). Sin embargo, también se deberá tomar en consideración que resolver el nepotismo, transfuguismo, abstencionismo, etc., está lejos de corresponder únicamente a la ley electoral.

Entonces, si una democracia debe comprenderse desde su capacidad para fortalecer la institucionalidad (que incluye reformas), y su dinamismo para la promoción de una cultura política, es en esta última en la que radica

## *Reforma electoral 2016: positiva y necesaria*

el verdadero reto. Si bien, las reformas tienen un carácter de inmediatez, las leyes no son ajenas a un entorno político-cultural, del cual dependerá su aplicación.

## Bibliografía

Acción Ciudadana (2011). *¿Cuánto costó la campaña electoral?: Análisis del gasto y la rendición de cuentas de los partidos políticos en el proceso electoral*. Guatemala, Magna Terra Editores.

Congreso de la República de Guatemala (2016). *Decreto 26-2016*

Villabella, Carlos (2007). *¿Reforma electoral para qué?* Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla. Puebla, México.



