

## Abordaje de la COYUNTURA GUATEMALTECA y posibles opciones para enfrentar los PROBLEMAS más CRÍTICOS:

*Insumos para el debate nacional sobre una agenda fundamental y urgente*

12 de abril de 2016

### INTRODUCCIÓN/PRESENTACIÓN

***El presente documento intenta ser un aporte a un debate nacional urgente e impostergable.*** Debate nacional que necesita, por una parte, esclarecer y caracterizar de la manera más certera posible la *compleja y difícil situación actual en la que se encuentra nuestro país*, así como, por la otra, ofrecer *elementos sustentados de propuesta* para acometer y tratar de resolver los temas inmediatos más apremiantes que la coyuntura nos presenta.

Hacerlo siempre en la dirección de un horizonte de fortalecimientos de nuestra convivencia democrática y de las transformaciones estructurales que nuestro andamiaje público requiere y que la ciudadanía –cada vez mejor informada, cada vez más alerta y más consciente de sus derechos y aspiraciones— está demandando.

En ASIES estamos convencidos de que el aporte de insumos fundamentados a ese debate urgente e impostergable, ***forma parte de nuestra responsabilidad y obligación, como centro de investigación, análisis y prospectiva.***

Desde ASIES hemos contribuido de forma consistente con análisis y propuestas para el desarrollo nacional, lo largo de nuestra vida institucional. Lo más reciente: “Guatemala Camina: Pasos firmes para cambiar” (junio 2015) constituye un aporte para los sectores público, privado, social, político y académico, en búsqueda del desarrollo sostenible, con propuestas sustentadas en principios de **una economía social y ecológica de mercado, un eficaz Estado de derecho y un auténtico sistema democrático**. Como otras contribuciones anteriores –unas en sectores específicos, otras en el contexto de los procesos electorales—, se enmarcan en

perspectivas y procesos de mediano y largo plazo. Los procesos de cambio sostenible así lo requieren.

Sin embargo, en esta ocasión, por la magnitud de los graves problemas que nuestro país está enfrentando en el momento actual, los cuales demandan decisiones concertadas y acciones vigorosas de inmediato, pensamos que *esta contribución* debe concentrarse por ahora en **encontrarle salidas inteligentes y eficaces a la coyuntura**, pero siempre con una idea clara de rumbo y de objetivos estratégicos en el mediano y largo plazo. En ese sentido, sus contenidos no son más que insumos para la discusión que sin duda serán mejorados y complementados en el curso de un sano debate democrático.

Estamos convencidos también de la necesidad indispensable de **llegar a acuerdos mínimos entre los diversos sectores de la población**, tanto sobre esa “fotografía” diagnóstica de lo que estamos viviendo, como sobre las decisiones y acciones a emprender a partir de esa caracterización: diagnóstico esencial para poder concertar, sin más dilación, lo que es factible de emprender y poder realizar (técnica, social, cultural, política y financieramente), y asumir responsabilidades para echarlas a andar.

*El documento, no es exhaustivo*, ni tampoco se ha redactado como documento técnico para especialistas del mundo académico. Al contrario: orientado a la ciudadanía en general, *busca resumir una caracterización de los principales desafíos y problemas que estamos enfrentando como país*, en un lenguaje accesible a cualquier persona informada. Asimismo, *cubrir con aportes de solución aquellas áreas en donde ASIES ha desarrollado competencias en investigación, análisis y propuestas*; asumiendo que habrá otras instituciones o personas que sin duda aportarán en áreas de su competencia.

Tampoco ha sido preparado para alimentar un extenso proceso de consultas múltiples que podría producir un largo y prolijo documento de un “Proyecto de Nación”, contentivo de todos los aspectos posibles de imaginar para cambiar estructuralmente a nuestro país.

- Por una parte, existe una nutrida e importante secuencia de esfuerzos en esa dirección que han identificado las áreas estratégicas de trabajo para ir resolviendo problemas, rezagos, carencias y desequilibrios, así como fijar

metas y objetivos estratégicos, e irnos acercando cada vez más a la Guatemala que queremos llegar a ser.<sup>1</sup>

- Por otra parte, estos planteamientos sin duda necesitarán de *una actualización compartida* para ajustarnos a los contextos y condicionamientos actuales y a las oportunidades identificadas.

Nuestra sociedad lo necesita, pero *llevará mucho tiempo*, mientras existen asuntos que deben abordarse con urgencia.

Este documento está pensado *para los cursos de acción que hay que emprender, las decisiones que hay que tomar, los procesos que hay que fortalecer en el corto plazo, y los caminos de confusión e incertidumbre de los que debemos apartarnos cuanto antes*, para:

- lograr decisiones firmes y realistas sobre temas inmediatos,
- colaborar en lo que podamos para su implementación, y
- lograr detener el proceso de deterioro en que nos encontramos.

El documento se divide en DOS PARTES:

- (1) Una **PRIMERA PARTE** responde a la **caracterización de la COYUNTURA**, con una lectura rápida de lo que estamos viviendo, y una identificación lo más precisa posible de las dificultades y problemas más críticos que estamos enfrentando actualmente y que, de no ser atendidos con prontitud y eficacia, pueden degenerar en situaciones mucho más graves.
- (2) Una **SEGUNDA PARTE**, contentiva de los **aportes para enfrentar temas que requieren atención y soluciones inmediatas**, en aquellas áreas o sectores en donde ASIES tiene competencias como para proponer con responsabilidad y fundamento profesional, más allá de las que ya se están tomando:
  1. Reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP);
  2. Reforma de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) y ordenamiento de las finanzas públicas;

---

<sup>1</sup> Podemos citar, como referencia, procesos integrales con participación de diversos sectores, como Visión Guatemala, Plan Visión de País, la Agenda Nacional Compartida generada por los Partidos Políticos, y los propios Acuerdos de Paz, de los que derivaron procesos sectoriales como el Pacto Fiscal y la Mesa de Reforma del Sector Justicia. Adicionalmente, El Sistema Nacional de Objetivos del Milenio y el Plan Katún 32.

3. Reforma del sector justicia;
4. Educación, salud y nutrición; y
5. Recursos naturales, cuidado y protección del medio ambiente y cambio climático.

Se ha recurrido, por supuesto, a una apretada síntesis de las dificultades y problemas por los que atravesamos, y se han obviado muchas de las cifras y referencias diagnósticas que complicarían innecesariamente la lectura de este “estado de situación”. Igualmente se mencionan muy someramente relaciones y precedencias que responden a condicionamientos de carácter estructural y a largos y procesos de donde se derivan (analizados y estudiados en los muchos diagnósticos sobre el país y la región), imposibles de abordar aquí en toda su complejidad. Lo mismo sucede con las propuestas de abordaje y posibles soluciones. Si se quiere, se trata primero de “estabilizar al paciente” para luego proceder a tratamientos más profundos y radicales.

## PRIMERA PARTE: *Aproximaciones a la coyuntura*

### A. La realidad nos reta

A pesar de los extraordinarios y esperanzadores eventos políticos de 2015 y del comportamiento cívico ejemplar de la población –tanto en la crisis política como en las elecciones generales—, *Guatemala se encuentra en una situación muy delicada de incertidumbre y de falta de rumbo, en medio de graves y peligrosos problemas que tienden a agravarse, y con una seria crisis de liderazgo.*

Esto nos ocurre en medio de carencias y dificultades enormes: mezcla de problemas antiguos no resueltos o mal atendidos y nuevos problemas contemporáneos con un trasfondo de persistente desigualdad, exclusión e insuficiencias estructurales, abonados aún más por la corrupción. Si bien tuvimos algunos avances en la reducción de pobreza y desigualdad en los últimos 10 años a partir de los Acuerdos de Paz, el proceso de buenas noticias de crecimiento económico y mejoramiento –aunque lento— de varios sectores se estancó a partir del 2008 (con la contracción económica mundial provocada por la crisis hipotecaria en los países desarrollados) y los problemas históricos estructurales no resueltos, sobre todo de desigualdad, exclusión y racismo, siguen presentes. De hecho en varios ámbitos estamos retrocediendo. Los servicios básicos están en permanente crisis cuando no en abierto deterioro como hemos visto en la educación, la salud y la nutrición, así como la infraestructura básica, el empleo digno y la seguridad ciudadana.

La institucionalidad pública, con grandes debilidades heredadas, escasa eficacia de coordinación, sujeta históricamente al tráfico de influencias y a los premios políticos, se ha visto presa de vicios crecientes de corrupción generalizada que llegó a los más altos niveles de los mandos públicos, en un aparato estatal sin recursos, y con una crisis fiscal de enormes proporciones.

Toda esa interdependencia de errores, faltantes, debilidades, prácticas corruptas tan extendidas, malgasto y fracasos, vuelve aún más compleja la búsqueda y puesta en marcha de soluciones eficaces y duraderas. Problemática difícil,

compleja y múltiple que requiere que, como sociedad, alcancemos acuerdos básicos mínimos de cómo enfrentarla y comenzar a resolverla: tanto a nivel ciudadano local, regional y nacional, como en las instancias de representación política y en los poderes del Estado. Algo para lo cual no parecemos estar equipados.

En contraste con la expresión ciudadana “en la plaza”, con el incremento notable de la participación ciudadana en la fiscalización constante de hechos y procesos, con la acción vigilante de los medios de comunicación y de varios entes de análisis y monitoreo; contrastando también con diversas iniciativas organizadas de búsqueda de soluciones concretas y con los notables esfuerzos recientes por luchar contra la corrupción, surgen a cada paso brotes de confusión, disenso o abiertos antagonismos sobre *cuál es el mejor modelo a seguir, cuáles son los objetivos más aterrizados, y las opciones más oportunas, pertinentes y realistas.*

A su vez, además, las energías ciudadanas tan dinámicas que se han expresado públicamente, se han comenzado a contaminar y a entremezclar con intereses poderosos y tenebrosos, que intentan usurpar las voces ciudadanas de “la plaza”, argumentando de manera antojadiza y parcial que “cuentan con el apoyo del sentir ciudadano” para respaldar intereses particulares, e intentan convertirse en la vocería autonombra de “lo que quiere la gente”. En una dimensión parecida vemos en las redes sociales y en los medios informativos una erupción de opiniones personales que canalizan intereses particulares como que fueran posiciones ciudadanas.

Al tiempo que surgen llamamientos al diálogo y la concertación por parte de prestigiosas instancias colegiadas frente a tan complejos desafíos, vemos también reiteradas muestras de discrepancias, desencuentros y distanciamientos incluso dentro de los mismos sectores, gremios y organizaciones de la sociedad civil, y el avivamiento de viejos conflictos y antagonismos que se creían superados. Y a esta fragmentación de grupos, sectores e intereses, se suman indicios alarmantes de malestar ciudadano por el agravamiento de condiciones de vida que apuntan a escenarios de creciente conflictividad social que pueden estallar en grandes protestas violentas ante la incapacidad de encontrar soluciones o paliativos mínimos.

El nuevo gobierno –que aún no cumple los tres meses en el poder–, heredó la grave y múltiple crisis que enfrentamos como sociedad: una crisis fiscal de enormes dimensiones, con un Estado sin recursos, con instituciones débiles,

ineficaces e infectadas por la corrupción, y con muy graves dificultades para la prestación de los servicios básicos a la población, comenzando con los sistemas de salud y educación, cuya tragedia ha sido ampliamente documentada. Pero no parecen encontrarse las prioridades fundamentales a las que la administración quiere dedicar sus principales esfuerzos, ni los caminos concretos y eficaces de solución.

A pesar de que por ahora nuestra economía crece más rápido que la de la mayoría de países de América Latina, ello no se debe tanto al vigor de nuestras exportaciones y la expansión interna de nuestros mercados, sino más bien a los enormes flujos de remesas familiares que envían nuestros connacionales en el exterior, y a importantes cantidades de dinero que vienen a lavarse en nuestro medio. Según varios expertos, esas son realmente las razones que mantienen sobrevaluada nuestra moneda. Persisten además desigualdades y exclusiones internas muy grandes que no sólo no logran superarse con la suficiente rapidez, sino que tampoco alcanzan para resolver el desempleo en constante aumento, sobre todo de jóvenes que salen al mercado de trabajo cada año.

En números redondos, de acuerdo al Sistema Nacional de Indicadores Educativos (MINEDUC, 2014) solo 48 de cada 100 jóvenes continúan sus estudios en el ciclo básico y 26 de cada 100 en diversificado, lo que evidencia y explica que cerca de 700,000 jóvenes están fuera del trabajo activo ("El empleo juvenil en Guatemala" - Unión Europea, 2011). "Anualmente 200 mil jóvenes piden insertarse al mercado laboral, pero sólo 20 mil acceden a un trabajo decente; 168,368 se encuentran sin trabajo" y de éstos, 107,685 (64%) viven en áreas rurales (Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos –ENEI— 2011). Además el sistema educativo se exhibe consistentemente incapaz de formar para el trabajo productivo. De manera que los jóvenes deben buscar otras opciones en la informalidad, las pandillas o la migración ilegal.

Por si fuera poco, expertos han advertido que el fenómeno climático El Niño está golpeando este año con más dureza que nunca a nuestro país y que las lluvias serán muy irregulares y escasas hasta agosto. Todo lo cual ha comenzado ya a afectar severamente a territorios enteros del llamado corredor seco y se malograrán varias cosechas, a la par que se están creando situaciones alarmantes de escasez de alimentos en varias regiones del país. Este agravamiento de la situación alimentaria y nutricional, viene a agregarse al virtual colapso del sistema de salud, que muestra cotidianas y dolorosas evidencias de su incapacidad de



atender debidamente las necesidades elementales de salud de la población por una endémica falta de recursos y de insumos.

El entorno internacional se presenta también como problemático y complejo para Guatemala, a pesar del reconocimiento externo que los sucesos del 2015 le han merecido a la población y a la institucionalidad responsable de luchar contra la corrupción y la impunidad, con los resultados de las renuncias de la vicemandataria y del mandatario, en medio de un proceso electoral. Se han producido recientes fricciones sobre supuestas injerencias externas por parte de gobiernos cooperantes y agencias de cooperación internacional, por un lado, y por el otro la visión endógena atendida a la Convención de Viena sobre la igualdad soberana de los Estados en el marco del derecho internacional y el sistema mundial intergubernamental de Naciones Unidas, y la no injerencia en los asuntos internos.

Se ha desdibujado la frontera entre la cooperación y la colaboración internacional que apoya la atención de nuestras necesidades más señaladas y ciertos temas de decisión interna, llevando la polémica a terrenos de la detección y rechazo a presiones indebidas e inaceptables en definición de agendas internas e incluso en decisiones sobre autoridades de alguno de nuestros órganos jurisdiccionales. Lo cual motivó una muy difundida carta del Nuncio apostólico de su Santidad y Decano del Cuerpo Diplomático, y una subsiguiente carta de la Cancillería guatemalteca al Cuerpo Diplomático, las Agencias y Fundaciones Internacionales de cooperación. Quizás se deba más que nada a un problema de formas y uso de lenguaje ante los vacíos de formulación y conducción de nuestras propias agendas, así como de su manejo y financiamiento, que de la conciencia de nuestras necesidades y la urgencia de su atención, que abiertamente compartimos con los países amigos.

## **B. La reciente crisis política guatemalteca y la protesta ciudadana**

Haciendo un somero recorrido a partir de fines de abril de 2015, Guatemala ha vivido sin duda alguna extraordinarios eventos políticos que incluyeron las más grandes protestas ciudadanas que recuerda la época democrática guatemalteca en contra de la corrupción generalizada y de la “vieja” política mañosa, exigiendo – y eventualmente logrando— la renuncia de los mandatarios de turno. Todo ello, en medio de un proceso de elecciones generales que dio resultados inesperados y



sorprendentes, contradiciendo de forma elocuente varias predicciones de gran abstencionismo, como también exhibiendo muestras notables de voto “cruzado” en el interior que rechazó candidaturas presidenciales pero eligió localmente alcaldes y diputados de las mismas organizaciones políticas a cuyo líder nacional abandonó en las urnas (diputados electos de los Partidos Líder y Patriota sumaron el 40 % del Congreso al instalarse).

Estas protestas masivas, como se sabe, fueron principalmente detonadas por acusaciones de corrupción al más alto nivel –planteadas por el Ministerio Público con ayuda de la Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG)—, y dieron lugar al encarcelamiento primero de la vicepresidenta Roxana Baldetti y luego del presidente Otto Pérez Molina, así como de otros numerosos altos funcionarios, que enfrentan, en prisión, sus respectivos encausamientos penales. Todo lo cual fue ampliamente comentado como una especie de despertar ciudadano para perfeccionar nuestra débil democracia, en la búsqueda de cambios profundos e inmediatos para superar tanta corrupción, lograr mejores y más transparentes destinos a los recursos públicos y comenzar a producir resultados de mejoramiento en los servicios básicos a la población y en la calidad de su vida.

Pero ese vigoroso entusiasmo ciudadano –inédito por su ejemplar expresión cívica pública en la historia del país y por sus aparentes resultados iniciales—, luego de realizadas las elecciones generales, ha encontrado rápidamente una montaña de problemas mucho más complejos de resolver en los enmarañados y viciados entresijos burocráticos de las instituciones públicas, así como una dura y habilidosa reacción por parte de los liderazgos políticos tradicionales y de los viejos poderes corruptos que buscan recomponerse a toda costa, tanto en los partidos políticos como en algunas organizaciones sindicales y empresariales, y en los llamados poderes “fácticos”.

También se han producido otros elementos positivos de novedad, apuntando por ahora a una mayor transparencia en el Congreso de la República, impulsados por su nuevo presidente, haciendo públicas por primera vez las planillas de contratos regulares y de asesorías, e impulsando además reformas al régimen interior del dicho organismo y al sistema electoral y de partidos políticos. Pero coexisten con renovadas muestras de viejas prácticas corruptas en la legislatura, y también renovadas resistencias a ceder controles a favor de mayor transparencia y entrega de cuentas públicas. Aunque se trata de una “nueva” legislatura, hemos visto comportamientos reiterados de viejas prácticas de política mañosa para acomodarse en los esquemas de negociación interna opaca de espaldas a la

ciudadanía, y un Congreso por lo general reacio a acometer los cambios de legislación tan necesarios para hacer realidad la apertura de espacios de participación real que la ciudadanía ha estado pidiendo, las prácticas de transparencia interna —comenzando por las finanzas del partido—, así como para sustentar las soluciones que el país está necesitando con urgencia.

Todo ello al tiempo que han arrancado los primeros tres meses del nuevo gobierno del presidente Jimmy Morales, en medio de colosales dificultades inmediatas en los servicios básicos (sobre todo con el sistema de salud prácticamente colapsado), en la seguridad ciudadana, en el empleo digno y una muy grave crisis en las finanzas públicas. Esto ocurre frente a una ciudadanía vigilante e impaciente, que le exige a la nueva administración soluciones inmediatas a las crisis urgentes, al igual que reformas estructurales sistémicas para mejorar un Estado incapaz e infectado por la corrupción y el crimen organizado.

Vemos un inicio incierto y confuso de la nueva administración. Aunque el nuevo gobierno lleva apenas tres meses de haber comenzado (tomó posesión el 14 de enero de 2016), ya está mostrando de inicio señales inquietantes de falta de rumbo, falta de claridad de metas y de capacidad de gestión —titubeos y errores— inclusive en la integración de su gabinete y en contrataciones de algunas personas ligadas a gestiones previas mañosas. Lejos de proyectar una seguridad de timón que se concentre en pocas prioridades de fondo, se observa una falta de agenda precisa, y una dispersión casuística e inmedatista decepcionante.

Pero más preocupante aún, el partido oficial que lo llevó al poder se ha exhibido como plegado plenamente a las viejas componendas de “transfuguismo” en el Congreso, admitiendo en el ahora partido “oficial”, FCN-Nación, a diputadas y diputados que están abandonando sus partidos por los que fueron electos (principalmente del partido LIDER y del Patriota) con tal de engrosar numéricamente su bancada. Lo cual ha desmentido reiteradas declaraciones previas del presidente Morales de que no aceptarían tránsfugas. Pero además, han asomado síntomas inquietantes de presiones indebidas en la búsqueda de plazas o favores, dentro del mismo partido de gobierno (de diputados hacia ministros y gobernadores), llegando inclusive a expresiones insultantes —ya denunciadas— de racismo.

El más reciente ejercicio de selección y designaciones para magistrados a la Corte de Constitucionalidad era, a la vez que una prueba de fuego, una oportunidad única para demostrar un esfuerzo renovado de transparencia ante la ciudadanía

por parte de los distintos poderes e instancias nominadoras. El resultado se ha percibido como decepcionante, comenzando por la decisión del propio mandatario Jimmy Morales que, lejos de ajustarse a sus propias expresiones de compromiso con la transparencia, mantuvo en completa reserva hasta el último minuto su decisión de nombramiento.

Pero todos estos síntomas recientes ilustran elocuentemente **una crisis política de participación, representatividad y legitimidad**. La gente no se siente adecuadamente representada por las prácticas tradicionales de hacer política, ni por los políticos tradicionales, ni por los partidos políticos tradicionales que virtualmente han secuestrado la representación ciudadana, dejando de lado su tarea de intermediación entre el Estado y las poblaciones que los eligieron y dedicándose más bien a asegurarse mantener los controles tradicionales y las prebendas y beneficios de los que han disfrutado y usufructuado históricamente.

Todo lo cual nos hace preguntarnos cotidianamente si como sociedad encontraremos realmente el camino correcto para atender esas urgencias inmediatas, pero sin ceder en ese esfuerzo múltiple por conjurar la corrupción a todo nivel y lograr una verdadera transformación democrática que pasa por reformas profundas en el Estado guatemalteco.

Necesitamos recuperar cuanto antes el sentido y la dirección correcta del “BIEN COMÚN”, y fortalecer las capacidades ya probadas para lograr acuerdos entre distintos sectores ciudadanos sobre una agenda mínima que nos permita salir adelante. De igual forma, demandar de las autoridades públicas las decisiones correspondientes.

### **C. El detonante de la CORRUPCIÓN y las implicaciones para enfrentarla**

Lo que sin duda nutrió el reclamo ciudadano desatado a partir de fines de abril de 2015, con las acusaciones y capturas iniciales del caso de “La Línea”, fue el rechazo a las muestras tan evidentes de corrupción pública a los más altos niveles de la administración del Estado.

El fenómeno de la corrupción pública no es nuevo. Pero en fechas recientes, **gracias a la acción del Ministerio Público con la colaboración de la CICIG**, se han exhibido públicamente muestras intolerables de abuso, esta vez con detalles

específicos (documentos, grabaciones, declaraciones de testigos protegidos y colaboradores eficaces) sobre la organización y funcionamiento de esas redes de desviación sistemática de fondos públicos, de contratos amañados para proveeduría de bienes y servicios, de adquisición de insumos sobrevaluados, de sobornos, coimas y mordidas, de adjudicación anómala de obras públicas de infraestructura, de robo constante de insumos y suministros ya adquiridos, esta vez con elementos probatorios de sustento legal en procesos judiciales.

Hemos conocido y estamos conociendo ahora niveles insospechados de corrupción nacional e internacional que no sabemos realmente cómo abordar de forma sistémica y eficaz.

- Por un lado, tenemos una secuencia de **presupuestos nacionales siempre anémicos e insuficientes** para brindar los servicios públicos que la población necesita (educación, salud, seguridad ciudadana, seguridad social, seguridad alimentaria y nutricional, infraestructura, seguridad ambiental). Las rigideces impuestas al gasto público, además, hacen que los fondos destinados a verdadera inversión de desarrollo sean extremadamente reducidos.
- Dichos presupuestos van siempre **sobrecargados salarialmente por una abultada burocracia** que ha venido multiplicando de forma innecesaria e improductiva los puestos públicos en el Estado para tener cómo repartir premios políticos, sin tener en cuenta la eficacia de las instituciones y volviendo inútil todo esfuerzo de coordinación interinstitucional para mejorar los impactos y la calidad de los servicios.
- Además, pareciera que en el proceso de elaboración, revisión y aprobación legislativa de dichos presupuestos, estos **llevan dentro adjudicaciones orientadas para determinados intereses particulares**, y aparecen casi inevitablemente destinos de fondos para operaciones y contratos (de obra pública y de proveedurías) de dudoso beneficio general.
- Adicionalmente, las **expectativas de recaudación tributaria para cubrir el presupuesto son siempre planteadas con metas inalcanzables** en la práctica, pero además, **consistentemente insuficientes, dada la baja carga tributaria existente**. Los objetivos de recaudación siempre están por debajo del presupuesto y el faltante debe cubrirse inevitablemente con más endeudamiento.

- En relación a la carga tributaria, Guatemala se encuentra por debajo del resto de los siete países miembros del Sistema de Integración Centroamericana; para el año 2015, la carga tributaria de Guatemala registró un 10.4, muy por debajo del promedio de la región: 13.7 (Honduras presentó una carga del 16.9 y Nicaragua del 15.3). Además de la baja carga tributaria, la recaudación es ineficiente, el sistema normativo propicia la elusión y a ello se suman esquemas de corrupción para evadir el pago de impuestos.
- Por otro lado, la legislación y las capacidades de auditoría de los entes contralores del Estado van siempre rezagadas respecto de la inventiva de quienes se dedican a ordeñar los fondos del Estado para beneficio personal.

**Así, ningún presupuesto alcanzará nunca.** Con los recientes casos y procesos anticorrupción se nos abren ventanas de oportunidad para poder comenzar a cambiar estas situaciones. Pero ***es imperativo un esfuerzo inmediato de reformas que aclaren responsabilidades, fortalezcan transparencia, reduzcan discrecionalidad, promuevan más austeridad y un robusto y verificable mejoramiento de la calidad del gasto.***

En conjunto con lo anterior, es necesario tomar en cuenta que en la protestas ciudadanas recientes muchos grupos ciudadanos pudieron canalizar frustraciones acumuladas ante tantas irregularidades y denuncias y que “nunca pasa nada”. Los logros de combate a la IMPUNIDAD obtenidos por el Ministerio Público con el apoyo de la CICIG, nos muestran un camino de fortalecimiento de las capacidades públicas para garantizar que “algo pase”.

Pero el MP no puede solo. ***El tema de combatir la IMPUNIDAD cuando implica CORRUPCIÓN se vuelve muy peligroso: es abrir una caja de Pandora donde hay demasiada gente implicada y salpica por varios lados.*** Se necesita una acción concertada no solamente de todas las instancias del aparato de justicia, sino de otras instancias gubernamentales, en particular de los entes contralores del Estado y de procedimientos internos de supervisión y auditoría en todo el aparato público, que garantice un desempeño consistente de transparencia y probidad.

Es necesario analizar brevemente las implicaciones del reclamo ciudadano, tratando de ubicar la problemática de la corrupción y los intentos por contenerla y reducirla, a partir de esfuerzos de lograr mayor transparencia y probidad en el

andamiaje institucional público. Pero intentando también aproximaciones indispensables de contextos y de procesos políticos, económicos y sociales en los cuales ubicar y relacionar esta problemática, para poder intentar medidas que en efecto contribuyan a conjurarla y reducirla, lo que implica a diversas instancias institucionales así como a procesos específicos, pero interrelacionados:

1. Para comprender a cabalidad los fenómenos de la corrupción enquistada en el Estado y poderlos conjurar y combatir eficazmente, se necesita contextualizarlos y leerlos en su proceso evolutivo,
  - a) tanto en las formas como se han venido conduciendo nuestras sociedades y evolucionando a lo largo del tiempo hasta llegar a este mundo tan interdependiente y tan interconectado, en varios ámbitos (en la globalización que le dicen),
  - b) así como relacionarlo con sus contextos políticos y sociales y con los procesos de decisión que ellos entrañan.
    - *Un esfuerzo de diagnóstico unidimensional o monotemático sería a todas luces insuficiente y no puede tratarse de forma reduccionista. Estos esfuerzos deben ser MULTIDIMENSIONALES y con enfoques compartidos, así como con responsabilidades compartidas.*
2. Para ello es indispensable tener en cuenta las diversas manifestaciones de esos quistes de corrupción que, algunas veces, se originan dentro de la misma institucionalidad pública, a veces desde personas o grupos externos que actúan como corruptores asociados o cómplices, los cuales no se agotan en el narcotráfico y el crimen organizado “tradicional”.
  - *La CORRUPCIÓN, aunque es uno de los problemas centrales a enfrentar, no es el único ni puede resolverse separado de otros mecanismos de decisión pública que involucran de forma integral a las estructuras y prácticas de gestión pública, a la política fiscal y la capacidad de recaudar, a los entes contralores del Estado y los mecanismos de transparencia, probidad y entrega de cuentas públicas, y a todo nuestro sistema de justicia.*
3. Los síntomas más visibles de corrupción se advierten en los sistemas de compras y contrataciones con el Estado (contratos de obra pública, proveeduría de medicamentos, armas y equipos para el ejército y la policía, vehículos y combustibles, etc.). Estos normalmente involucran:



- a) A grupos económicos que necesitan el favorecimiento de los tres poderes del Estado para obtener ventajas en el ámbito de sus negocios, (como en el sonado caso de PETROBRAS en el Brasil);
  - b) Ello también implica muchas veces a grupos de interés que amañan los procesos de elección o designación de autoridades para influir, neutralizar o controlar los poderes públicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y las autoridades de los entes contralores del Estado.
4. Pero hay que tener en cuenta que estos procesos corruptivos van mucho más allá:
- a) Incluyendo –además del tráfico de influencias para el favorecimiento de sus negocios— los esfuerzos por *controlar* el nombramiento de autoridades afines en los tres poderes. (En varios países de América Latina, sus gobiernos han intentado desde el poder ejecutivo, *neutralizar* al poder judicial y al poder legislativo, e incluso al órgano electoral y la contraloría);
  - b) Pactar arreglos corruptos con organizaciones sindicales del sector público en aras de conseguir o comprar gobernabilidad, haciendo crecer los pactos colectivos por motivaciones políticas o para evitarse problemas en el corto plazo.
    - *En Guatemala, los sindicatos del sector público han presionado la caja fiscal a niveles imposibles. Sin resolver la recaudación, el gobierno guatemalteco tendrá que endeudarse más para poder pagar salarios y beneficios laborales, o tendrá que revisar los pactos colectivos y enfrentar la inestabilidad política que ello conlleva.*
    - *Por ejemplo, los salarios de los maestros son insuficientes. Pero su incremento debe ir acompañado necesariamente de mejoras en la calidad de la docencia y con el cumplimiento de obligaciones mínimas de presencia en el aula.*

Lo anterior implica *un examen descarnado de la estructura y funcionamiento del Estado*, de su marco legal e institucional, no solamente en cuanto al aspecto gerencial y administrativo, sino sobre todo, desde la perspectiva profunda de los servicios públicos a la ciudadanía, para lo cual se organiza todo Estado: para el bien común. Implica, por lo tanto, un examen en profundidad de todos los poderes, de su interrelación y de las garantías que tiene la ciudadanía frente a esos poderes.

- *Un indicador elocuente fue el proceso de selección y designación de la nueva Corte de Constitucionalidad, que a pesar de tantas voces pidiendo transparencia, algunas de las designaciones no tomaron en cuenta estas demandas ciudadanas.*

Ello supone:

- una *revisión de la política y del funcionamiento de los partidos políticos* no solamente en su tarea de legislar, sino sobre todo en su papel de intermediadores entre la población y el aparato de gobierno;
- examinar las insuficiencias de los *espacios de representación y de participación real* que tienen los diversos grupos y sectores ciudadanos en los procesos de decisión que afectan su vida;
- examinar en profundidad el funcionamiento de los poderes locales y de su relación con el territorio y los recursos territoriales, así como con el poder central, e igualmente con los llamados “poderes fácticos”;
- la adopción de una política pública para asegurar la actualización salarial de los servidores públicos, que haga innecesario su abordaje mediante la negociación de pactos colectivos; así como la regulación de los procedimientos, contenidos y alcances de los mismos.

Igualmente, es importante analizar la extraordinaria expresión colectiva que se dio a partir de abril de 2015, en el fenómeno ya comúnmente referido como “la plaza”, como expresión de protesta de la ciudadanía –mayoritariamente urbana— en contra de la corrupción y el rechazo a la voluntad de participación en los procesos de decisión pública que afectan su vida. Pero también el peligro de una frustración ciudadana renovada luego de que las señales iniciales del aparato político nacional, incluida la nueva administración, no dan muestras de cambio ni de que se han revertido a las prácticas mañosas y mafiosas de la política tradicional y de la rapiña de los fondos y contratos públicos.

En este sentido, también hay que tomar en cuenta lo que se menciona como la *falta de capacidad de “la plaza”* para mantener un proceso de fortalecimiento y desarrollo de la organización ciudadana de diversos sectores, que vaya más allá de la vigilancia de los procesos públicos por medio de las redes sociales y de la mensajería digital, y ***crecer en sus capacidades, tanto de propuesta, como de presión pública*** cívicamente responsable y constructiva, pero robusta y vigorosa cuando se necesite, para hacer valer los derechos y aspiraciones ciudadanas frente a los entes del Estado que pretendan ignorarlas a favor de otros intereses.

- *Una muestra elocuente de la posibilidad de modificar decisiones legislativas con presión en “la plaza” se vio recientemente con el descuento al magisterio en activo para financiar el incremento de los maestros jubilados. Un solo sector, el magisterial, que acampó en la Plaza de la Constitución, bastó para que el Congreso revirtiera la medida y ahora el incremento a los jubilados magisteriales lo pagarán todos los contribuyentes...*

## D. Los temas sociales y ambientales y el entorno internacional

Se mencionaba arriba la cuestión de las fricciones recientes en cuanto al principio de igualdad soberana de los Estados y la no injerencia en los asuntos internos, y los temas cada vez más amplios de cooperación internacional sobre diversos ámbitos de responsabilidad internacional compartida. Es necesario reflexionar sobre la seriedad y trascendencia de esta dimensión internacional, más allá de polémicas probablemente surgidas de aspectos más de forma.

Ante evidentes debilidades políticas, financieras, institucionales y legales para atender las necesidades básicas de la población y generar los servicios de calidad que esta necesita, así como para hacernos cargo de temas fundamentales de garantías internas (en seguridad ciudadana, alimentaria, laboral, jurídica, y ambiental), esas insuficiencias y vacíos de conducción están rebasando las torpezas o rezagos de decisión pública doméstica y están generando *consecuencias regionales que tocan varios ámbitos de responsabilidades internacionales compartidas* tanto en algunos procesos delicados de seguridad regional e internacional. Procesos que van desde **la migración indocumentada** hasta el **lavado de activos**, que afectan directamente agendas regionales de seguridad compartida. Pasa asimismo por acuerdos mundiales, como los de **cambio climático** –agenda a la cual la actual administración no parece darle la importancia que tiene y merece—, así como la llamada **justicia transicional** en la agenda internacional de derechos humanos, que dejó de ser exclusiva de la jurisdicción interna y forma parte ya de del derecho internacional. Las fronteras entre los ámbitos de decisiones soberanas, por tanto, se entrecruzan con agendas políticas internacionales de los gobiernos cooperantes con Guatemala y las de las agencias de cooperación internacional.

En esa perspectiva, debemos ver también la problemática del país en su contexto regional e internacional. En un mundo tan interconectado y tan interdependiente,

casi no hay temas de desarrollo y gestión en nuestro país —pública y privada— que no estén directamente relacionados con ámbitos externos. No sólo por convenios y acuerdos internacionales de los que el Estado guatemalteco es parte, sino por dinámicas de evolución mundial acelerada que se desarrollan en base a espacios de influencia y de poder geopolítico, geoeconómico, tecnológico y militar, determinados por otros centros de decisión en los que no participamos.

La globalización que se generalizó inicialmente a partir de las finanzas y la información digital, ha llegado ya a varios otros terrenos más allá del comercio mundial y de la necesidad de educación y formación de nuestras poblaciones para poder ubicarse en las nuevas dimensiones culturales, productivas, tecnológicas y ambientales, pero poder lograrlo sin sacrificar, perder ni malograr nuestro patrimonio cultural y natural.

Nuevas combinaciones y mezclas, que nos afectan directamente en varios frentes, están generando en lo inmediato presiones sobre el estado guatemalteco y sus poblaciones, sobre todo en los siguientes frentes principales:

- A. Por una parte, en los temas de SEGURIDAD regional, en su concepción estratégica y en sus alcances institucionales, procedimentales y regulatorios más amplios, que incluyen temas tan delicados y centrales como la **migración de indocumentados**. Esto ha estado a la raíz del planteamiento del gobierno de los Estados Unidos de América en la propuesta de la Alianza para la Prosperidad, para El Salvador, Honduras y Guatemala. Se quieren atender principalmente las regiones y territorios de donde salen la mayor cantidad de migrantes indocumentados hacia los Estados Unidos. Pero, igualmente, se quiere apoyar la seguridad ciudadana interna, en el combate al crimen organizado y al fenómeno de las pandillas, por una parte, y el combate a la corrupción y la impunidad.
- B. Pero va más allá. No podemos ignorar los temas de conflicto internacional que se libran con organizaciones fundamentalistas islámicas que están empeñadas en la destrucción de Occidente como se le conoce. Por lo tanto, el esfuerzo por contener la migración irregular del Triángulo Norte hacia los Estados Unidos, con un fuerte componente de desarrollo local y multiplicación de oportunidades económicas (para evitar que migren por falta oportunidades de sustento), también viene

acompañada de otros recursos para fortalecer las agendas de seguridad interna y regional para lograr mejores controles migratorios sobre la movilidad transfronteriza de terroristas por nuestros territorios.

- C. También es necesario incorporar la dimensión internacional de la SEGURIDAD AMBIENTAL y de los compromisos asumidos en materia de CAMBIO CLIMÁTICO. No solamente porque el país se ha comprometido a nivel internacional, sino sobre todo por los enormes riesgos que estamos corriendo en Centroamérica, siendo Guatemala el 4º país a nivel mundial en riesgo de desastres naturales y uno de los 10 países con mayor vulnerabilidad ambiental del planeta. La sequía producida por el fenómeno del Niño tiene todas las características de durar mucho más de lo esperado y producir una falta de agua general en el Istmo, que impactará negativamente:
- La disponibilidad de agua para consumo humano,
  - Afectará la seguridad alimentaria y nutricional,
  - Afectará la generación limpia de energía eléctrica y
  - La producción agrícola y agroforestal.
- D. Por último, no menos importante, tenemos la dimensión internacional de la llamada JUSTICIA TRANSICIONAL, que, enmarcada en los compromisos asumidos por el estado guatemalteco en materia de derechos humanos, se ha convertido en un terreno de gran controversia por pertenecer ya al ámbito del derecho internacional, pero también por las formas tan diversas de aplicación en los distintos casos.

En el caso específico de la problemática que compartimos con El Salvador y Honduras, nuestros vecinos del llamado “Triángulo Norte” y la agenda pactada con los Estados Unidos de Norteamérica para la Alianza para la Prosperidad, aparecen estas dos dimensiones de *desarrollo local y seguridad regional*, pero desde el inicio estuvo muy claro que fue motivada por un esfuerzo para contener la migración indocumentada. Aunque los tres países comparten muchas características y similitudes, en su historia, en su geografía, en sus evoluciones políticas, y en su condición de corredores de ilegalidad, no se puede considerar como una unidad de casos idénticos: a pesar de ser pequeñas sociedades parecidas, tenemos cada cual diferencias importantes, algunas profundas en idiosincrasia y tesitura cultural, legal, política, social, económica, incluso ambiental,

por lo que un abordaje único para la solución de ciertos problemas –sin un esfuerzo adaptativo— puede ser no sólo equivocado, sino traer consecuencias contraproducentes. De hecho los abordajes en materia de seguridad y de lucha contra la impunidad han sido diversos en cada uno de los tres países, retando en cada caso a los procesos decisorios de los poderes del Estado y las políticas públicas a aplicar.

Igualmente, en cada país existe una historia política y administrativa en donde la secuencia de las recientes administraciones ha dado lugar a manejos específicos *diferentes*, según su propia situación interna, que no es aplicable en las vecindades.

En todo caso, al tiempo que debemos reiterar nuestra gratitud por los valiosos apoyos de cooperación internacional, y al tiempo que entendemos las enormes diferencias entre estados débiles como el nuestro, y estados poderosos que nos ayudan, esperamos también un trato respetuoso de los países amigos y de las agencias internacionales, en la calidad de estados soberanos que compartimos como miembros del Sistema de las Naciones Unidas. En definitiva, la grandeza de los poderosos se valora y se aquilata en su trato hacia los débiles.



## SEGUNDA PARTE:

### *Algunas propuestas para el corto plazo*

Partimos de criterios prácticos muy básicos, donde sobresale la necesidad indispensable de tener una idea clara de rumbo y establecer prioridades: un abordaje que priorice tanto entre **las urgencias inmediatas como en los temas de fondo** que hay que atender y que le darán viabilidad a las soluciones en el mediano y largo plazo. Lograr acuerdos mínimos concertados entre la mayor cantidad de sectores representativos de la sociedad, para trabajar juntos en la misma dirección –los consensos son imposibles en el corto plazo–, y que el gobierno exprese claramente su voluntad política en decisiones concretas de gestión, de asignación de recursos y de eficacia, transparencia y probidad en el correcto uso de los mismos.

Pero se insiste en que **la viabilidad de atender urgencias e implementar reformas lo da lo FINANCIERO**. Hasta que no tengamos los suficientes recursos internos y disponibles para las funciones del Estado, *no tendremos la autonomía real para tomar e implementar decisiones soberanas*.

Pero no es posible detener todo el Estado hasta que se arregle lo fiscal, o hasta que se resuelvan algunas urgencias, o se logren ciertas reformas. Parte de la responsabilidad de gobernar es precisamente acometer, de manera simultánea, algunas prioridades, y lograr el apoyo y la participación de la ciudadanía consciente. De igual forma, debemos ser capaces, como población, de organizarnos constructivamente para contribuir a las soluciones, pero también para vigilar y exigir a los distintos órganos del Estado que cumplan con sus responsabilidades.

Se ofrecen pues, como se dijo al principio, algunos insumos para el debate nacional urgente y para nutrir las decisiones que hay que tomar.

- 1. Las reformas económicas fundamentales: el ordenamiento de las finanzas públicas, la reforma de la SAT y la recuperación actualizada del Pacto Fiscal en su agenda integral.**

Se ofrecen propuestas sobre problemas conocidos y ampliamente debatidos, pero que no terminan de atenderse correctamente ni con la profundidad, alcance y prontitud necesarios:

- a) *Acelerar los procedimientos para la **reforma a la Ley Orgánica de la SAT**, en donde **se cuente con un directorio profesional, competente y de reconocida honorabilidad, alejado de compromisos e influencias políticas o gremiales**. Deberá encargarse de orientar la tarea de la recaudación de impuestos, que permitan el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas, especialmente las de carácter social;*
- b) *Asimismo, la reforma a la ley de la SAT debe permitir un **combate frontal al contrabando y a la defraudación aduanera**, que cada vez más representan un alto costo de oportunidad para las finanzas públicas;*
- c) *Como complemento a las reformas que requiere la ley de la SAT, deben emprenderse **otras reformas, como el Código Tributario y la Ley de Bancos y Grupos Financieros**, y principalmente dar acceso regulado a las autoridades fiscales a la información bancaria de evasores, salvaguardando particularmente la confidencialidad y sancionando drásticamente faltas a la misma.*
- d) *Ante la práctica recurrente de comprometer el gasto público sin la certeza de disponibilidad financiera por el lado de los ingresos, deben aplicarse drásticamente las sanciones existentes al respecto.*
- e) *En tanto no se logren niveles de ingresos tributarios adecuados, continuar con **las medidas de contención del gasto público, protegiendo el de carácter social**, para evitar un desequilibrio en la economía nacional, que se complica por la conflictividad derivada de la falta de atención de múltiples demandas sociales.*
- f) *Deben fortalecerse las acciones para mejorar la **calidad del gasto público y la transparencia en su gestión**, para fortalecer la moral tributaria de la ciudadanía.*
- g) *En el corto plazo, **recuperar y retomar el Pacto Fiscal en una perspectiva actualizada en su agenda integral**, para, entre otros objetivos, garantizar la*

transparencia, la calidad del gasto público, el uso responsable de la deuda pública y el fortalecimiento de los ingresos tributarios. Para ello se sugiere convocar nuevamente los profesionales que tuvieron a su cargo la conducción del ejercicio del Pacto Fiscal, quienes tienen diversas formas de pensamiento, pero conocimiento y experiencia en la materia, para alcanzar una carga tributaria acorde a la media de la región.

- h) Es urgente que se apruebe la **Ley de Competencia Económica**, lo cual motivará la actividad económica en mejores oportunidades y condiciones de mercado para el bienestar de los consumidores y fomentar la competitividad de las empresas, así como estar en sintonía con el resto de países de la región en el marco del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (AdA), lo que contribuirá a alcanzar un mayor crecimiento económico que se traduzca en bienestar social.
- i) Reglamentar a la brevedad, las reformas para la ejecución de la Ley de Contrataciones del Estado. De lo contrario, el riesgo es que se tenga que pedir ampliación del plazo de su vigencia.

## **2. Las claves de la reforma política: la necesidad de construir instrumentos reales de participación y la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos**

Los partidos políticos son centralizados y exclusivos, pues pocas personas dentro del partido toman la mayor parte de decisiones, incluyendo la postulación de candidatos. Se organizan en apenas una quinta parte de los municipios del país. Su financiamiento es opaco, abriendo la puerta a la corrupción y el conflicto de interés, y las excesivas diferencias entre los gastos de los partidos grandes y los pequeños generan distorsiones en la competencia electoral. Estas deficiencias se enmarcan en la debilidad del Tribunal Supremo Electoral.

Este funcionamiento deficiente de los partidos políticos ha contribuido a su desprestigio y su falta de credibilidad frente a la ciudadanía. Los resultados de la elección presidencial ilustraron el descontento de los ciudadanos con la oferta política existente, mientras que el ubicuo transfuguismo a nivel legislativo y municipal demuestra la incapacidad de las organizaciones partidarias de enmarcar

la competencia política, así como el menosprecio de la voluntad popular por parte de las élites políticas.

Actualmente está por aprobarse una reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Los artículos aprobados hasta ahora en dicha reforma contribuyen a:

- a) **transparentar el financiamiento** de partidos políticos y a
- b) hacer *más equitativo el acceso* de estos **a los medios de comunicación**, para hacer propaganda electoral.

No obstante, *queda aún pendiente la necesidad de democratizar a las organizaciones políticas*, para hacerlas verdaderos instrumentos de participación popular, y no organizaciones de cartón al servicio de intereses de grupos. La clave para lograr este objetivo está en la eliminación de la potestad que tienen los partidos de postular candidatos en municipios y distritos en donde no tienen asambleas legalmente inscritas, y en la modificación de los requisitos mínimos para la celebración de las asambleas municipales.

Asimismo, es urgente, –además de completamente viable— revisar los reglamentos emitidos por el TSE para modificar los procedimientos que le permitan fortalecer la supervisión de los partidos políticos y adaptarse a las nuevas disposiciones que contiene la reforma que está por concluir.

Más allá de las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, y sin necesidad de emitir nueva legislación o modificar leyes vigentes, es importante que **la ciudadanía se involucre a nivel local y que le dé seguimiento a su diputado distrital:**

- Seguir las instancias locales, por medio de los Consejos Municipales.
- Hay 127 diputados distritales que pueden ser monitoreados por las poblaciones del distrito por el que fueron electos.
- Que los medios de comunicación, además de la cobertura noticiosa y de opinión que cada uno desarrolla, le den cabida al seguimiento ciudadano.

### 3. Reformas al sector justicia

Preocupados por fortalecer la seguridad y la justicia en Guatemala, durante el primer trimestre de 2011, se unieron en consorcio la Universidad de San Carlos, la Universidad Rafael Landívar y ASIES. El grupo de juristas del consorcio estudió alternativas jurídicas y políticas que contribuyeran a modificar y mejorar la situación del sistema de justicia y la seguridad en Guatemala. La reflexión tuvo como punto de partida el Acuerdo de Paz para el fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática, las recomendaciones sin implementar de la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia, así como las sugerencias vertidas en los estudios sobre avances y debilidades en el sistema de justicia realizados por ASIES. Se identificaron los problemas que dificultan la tutela judicial efectiva y la existencia de un estado de derecho.

El 11 de abril de 2011, el consorcio presentó al presidente del Congreso de la República y a la Instancia de Jefes de Bloque una propuesta de iniciativa de ley para reformar la Constitución Política de la República, que fue apropiada por diez diputados<sup>2</sup>. Esta enfatiza modificar cinco aspectos relacionados con la seguridad y la justicia:

- a) **Corte Suprema de Justicia:** ampliación del período de funciones de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, establecimiento de un método de sustitución paulatino de sus miembros y de un nuevo período presidencial de la referida Corte; asimismo, modificación a la forma de integrar la comisión que postula a los candidatos a ser electos como magistrados.
- b) **Carrera judicial:** reconocimiento constitucional de la carrera judicial que abarque desde jueces de paz, jueces ordinarios hasta magistrados de la Corte de Apelaciones, excluyendo la politización y ampliando los períodos de funciones. Eliminación de la administración de la carrera judicial por parte de la Corte Suprema de Justicia, reformando para tal efecto el Consejo de la Carrera Judicial.

La reforma en la carrera judicial tendrá efectos en la despolitización de la Academia que debe privilegiar su tarea pendiente en la transformación de la

---

<sup>2</sup> Iniciativa identificada con el número 4387

educación del derecho del futuro litigante y operador de justicia, que en el caso de este último, sea capaz de ingresar a un proceso formativo de especialización para la función pública judicial o de auxiliar de la justicia a través de las respectivas unidades de capacitación y no de suplir las deficiencias formativas de los juristas graduados de algunas universidades.

- c) **Asistencia legal gratuita:** reconocimiento constitucional del derecho de asistencia legal gratuita y de la carrera del defensor público.
- d) **Ministerio Público:** modificación a la forma de integrar la comisión que postula a los candidatos a ser electos como Fiscal General y Jefe del Ministerio Público.
- e) **Policía Nacional Civil:** reconocimiento constitucional de la institucionalidad policial y la profesionalización de su recurso humano.

El pleno del Congreso trasladó la iniciativa a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, para su consideración. Esta decidió escuchar las valoraciones de la ciudadanía, para lo que convocó en prensa escrita a los terceros interesados. El 24 de octubre de 2011 inició un proceso de cerca de 80 audiencias (todas grabadas), que finalizó el 7 de marzo de 2012, en el que se escuchó a más de 40 organizaciones y entidades.

#### **Opinión de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales:**

En apoyo al diputado Oliverio García Rodas, presidente de la Comisión anteriormente mencionada, el consorcio (USAC/URL/ASIES) sistematizó, estudió y analizó las distintas posturas de los terceros interesados, identificando las coincidencias, diferencias y desacuerdos. El 31 de agosto de 2012, la Comisión dio a conocer sus consideraciones y valoraciones sobre cada uno de los aspectos a reformar<sup>3</sup>.

#### **Ajustes a la iniciativa original:**

Dadas ciertas consideraciones sobre temas específicos, sugeridas por la Comisión al pleno del Congreso, el consorcio fue llamado una vez más por el presidente de esa Comisión para realizar los ajustes necesarios. Durante el último trimestre de 2014 y el primero del 2015, se sostuvieron reuniones de trabajo con el diputado

---

<sup>3</sup> La opinión se encuentra contenida en el dictamen 03-2010



García Rodas y su equipo. Es así como se concluye en modificaciones a la propuesta inicial en los siguientes aspectos:

- a) el período de la judicatura: elevarlo a 12 años;
- b) la Presidencia del Organismo Judicial: duración de 4 años;
- c) el Consejo de la Carrera Judicial: integración y naturaleza;
- d) el ingreso a la carrera judicial: exclusivamente por la judicatura de paz;
- e) el sistema de renovación parcial de la Corte Suprema de Justicia: por tercios.

Los referidos ajustes fueron dados a conocer a mediados del 2015 en la Mesa de Seguridad y Justicia, presidida por el diputado García Rodas. El consorcio los compartió, ese mismo año, con otros actores, entre estos la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Comisión Internacional Contra la Impunidad (CICIG).

Nunca antes se había tenido en esta materia un proceso tan participativo de la sociedad guatemalteca en su conjunto, con las instancias legislativas. Esta base de propuesta y estos resultados —que sin duda pueden ser actualizados y mejorados a la luz de los recientes acontecimientos políticos y judiciales en el país— son una plataforma amplia y sólida para la reformas que el sector justicia necesita. Es importante que se respete este recorrido democrático nacional como base para lo que pueda darse en el fortalecimiento y modernización de nuestro aparato de justicia.

Estas reformas, sin embargo, tienen una alta relación con las debilidades y desafíos que son comunes a todas las entidades del sector justicia y seguridad, por lo cual nuevos enfoques y capacidades para la **coordinación interinstitucional** son indispensables, como la necesaria revisión a los objetivos de coordinación para fortalecer protocolos de actuación de las entidades del sistema de justicia en el modelo de gestión del derecho penal y fortalecer la actuación del foro colegiado de la Instancia Coordinadora de Modernización del Sector Justicia, con capacidades y políticas como sector, más allá de la coordinación de la cooperación internacional.

## 4. Los temas sociales

### A. La EDUCACIÓN

En este aspecto, ASIES se coloca como socio activo y secretaria ejecutiva de la GRAN CAMPAÑA NACIONAL POR LA EDUCACIÓN. Ya que el próximo viernes 15 de abril, dicho grupo de instituciones y organizaciones asociadas tendrá su asamblea anual, en la que, con la participación del ministro de Educación, se presentará una evaluación de lo actuado, así como los lineamientos estratégicos y los programas de trabajo de su plan de acción, hemos considerado innecesario competir con ese evento mucho más abarcador y contentivo de los planes y propuestas para el corto, mediano y largo plazo en materia educativa, incluyendo como parte de los servicios de apoyo, lo relativo a la desnutrición que afecta el desarrollo de los niños y niñas.

### B. La SALUD

La problemática en salud es ampliamente conocida y diagnosticada. Las consecuencias de una compleja desconexión entre las políticas públicas del sector y los esquemas insuficientes de prevención, atención primaria y funcionamiento general de la red hospitalaria y de centros de salud, el sistema de adquisición de medicinas e insumos tan proclive a contratos dudosos, y la multiplicación excesiva de plazas sin sustento técnico y presupuestario durante las últimas dos administraciones, han dado lugar a los cotidianos hechos dolorosos y lacerantes de la falta de servicios básicos de salud a la población más necesitada.

Otros entes con las debidas competencias y conocimientos técnicos han estado brindando ya sugerencias para acometer en el corto plazo las urgencias de falta de insumos, de una readecuación presupuestaria –más allá de la gratitud por donaciones ocasionales, que son siempre valiosas pero insuficientes para la magnitud de la problemática—, y las necesidades de un reordenamiento estructural del sector, centrado en la prevención, involucrando a los gobiernos locales (las municipalidades) y al trabajo comunitario organizado.

### C. SEGURIDAD ALIMENTARIA y DESNUTRICIÓN CRÓNICA INFANTIL

Esta es una de las temáticas difíciles y complicadas, en donde nuestro país ha estado hipotecando el futuro de gran parte de la población vulnerable y sobre todo, de la niñez. La situación de rezago, las consecuencias y los universos que implica han sido sobrediagnosticados y son ampliamente conocidos como para resumirlos aquí.

Este es una temática y una dimensión fundamental de atención a la población y de sus condiciones de vida, *en donde la nueva administración está mostrando claridad y profundidad de visión, rumbo estratégico, objetivos claros, y, a pesar de la tremenda ausencia de fondos, también una comprensión sistémica de cómo abordar la problemática* y una serie de opciones operativas concretas que involucran a los gobiernos locales: ruta indispensable de tomar si se quiere realmente comenzar a detener y reducir la desnutrición crónica infantil y mejorar nuestras capacidades de contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional de forma consistente y duradera.

- Por una parte, se han asegurado una concepción sistémica adecuada para mantener las necesarias coordinaciones interinstitucionales, intertemáticas e intersectoriales, y la interacción permanente entre los niveles locales y territoriales con el gobierno central. Atender correctamente estos retos supone un grado muy alto y muy eficiente de coordinación entre diversas instancias públicas y las organizaciones comunitarias, que enlacen los temas de cultivo y producción alimentaria con calidad, la calidad del agua, educación y cultura para la higiene personal y familiar, así como para los hábitos alimentarios, la disponibilidad y acceso de los alimentos y las condiciones económicas para adquirirlos (cuando no se producen familiarmente), y la infraestructura local y departamental que apoye lo anterior.
- Por otra, han recuperado la visión estratégica que se ha mantenido a lo largo de varias administraciones, de distinguir la seguridad alimentaria en todas sus características esenciales, de las emergencias alimentarias (que para el caso de Guatemala, varias de ellas son cíclicas, como en el corredor seco) y del combate a la desnutrición crónica infantil, que requiere una atención específica y especial deliberada. Para ello designaron a un comisionado presidencial que ya tiene amplia experiencia en la atención a esta problemática.
- Mantuvieron la conducción de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) anterior (que se estaba desempeñando muy bien), y se ha garantizado un espacio fluido y permanente de coordinación entre ambas instancias.

- Ya se aprobó la ESTRATEGIA para la reducción de la desnutrición crónica infantil.
- Se han identificado algunas municipalidades en donde se van a echar a andar planes “piloto” con el involucramiento de las organizaciones comunitarias y las familias de la comunidad.
- Al mismo tiempo, se están desarrollando las medidas de emergencia y se están tomando las previsiones del caso, para enfrentar el impacto de la sequía de este año, agravado por el fenómeno de El Niño.

Si algo habría que recomendar es que se sigan extendiendo estas buenas experiencias con el apoyo de todas las municipalidades, y que este buen ejemplo pudiera ser adaptado a otras instituciones públicas.

## 5. Temas ambientales/ cambio climático (Convenio de París)

El cambio climático es una de las mayores amenazas que enfrenta la humanidad en el siglo 21, los impactos de este fenómeno causado por los seres humanos, derivado de la destrucción de la naturaleza y la contaminación de la atmósfera, afectan de forma más directa a los países y las poblaciones que viven en condiciones de pobreza, como Guatemala. Los fenómenos del cambio y la variabilidad climática exacerbaban las falencias del desarrollo humano a nivel nacional y la ingobernabilidad creciente de la inequidad y falta de entendimientos sobre el aprovechamiento de la riqueza natural del país.

Las prioridades para Guatemala radican en **reducir la vulnerabilidad de las comunidades que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema** y mejorar sus capacidades de adaptación para enfrentar de mejor manera estos impactos recurrentes e incrementales en magnitud e intensidad.

Los escenarios climáticos a futuro para el país, del Panel Científico Internacional de cambio climático (IPCC/CMNUCC), de CEPAL, y la Universidad de Michigan nos indican un proceso progresivo de desertificación y sequías en el territorio nacional, por lo que nuestra atención debe de orientarse al manejo del agua y la conservación y restauración de zonas boscosas, fortaleciendo mecanismos financieros de fácil acceso para los grupos más vulnerables.

En síntesis, la propuesta de ASIES para enfrentar los problemas coyunturales y estructurales del ambiente, los recursos naturales y el cambio climático incluyen:

1. Institucionalizar los procesos de consulta y participación ciudadana en el aprovechamiento de los recursos naturales, en particular de industrias extractivas y generación de energía.
2. Hacer efectivo el cumplimiento de la ley de ambiente, bosques, áreas protegidas y de cambio climático y la justicia ambiental.
3. En materia del **AGUA**, se propone que el Congreso de la Republica abra un debate transparente sobre una ley general de aguas, reconociendo este recurso como un derecho humano fundamental y elemento vital para el ser humano y todas las especies de vida, y **desarrollar acciones puntuales en el territorio** para:
  - la conservación de las fuentes de agua;
  - el suministro en calidad y cantidad de agua potable;
  - el saneamiento básico y la regulación de aguas contaminadas;
  - la obligación de las municipalidades, consejos de desarrollo y otras autoridades en invertir en obra pública en materia de recursos hídricos;
  - desarrollar mega proyectos de captación, almacenamiento y riego;
  - fomentar la educación y participación ciudadana en el buen uso y cuidado del agua;
  - regular la extracción y usos, establecer tarifas justas y subsidios para los grupos más necesitados; y
  - aplicar sanciones apropiadas para quienes transgredan esta ley, quienes contaminen, desvíen cuerpos de agua y provoquen el agotamiento de las fuentes
4. Promover un sistema de financiamiento para proyectos de adaptación de fácil acceso para los grupos más vulnerables.