

MOMENTO

Asociación de Investigación y Estudios Sociales - Año 26 - No. 2 - 2011



El Congreso de la República de Guatemala 2008-2012

Síntesis



Konrad
Adenauer
Stiftung



2

El documento
completo
puede
consultarlo
en la página
web de ASIES

SERIE: Política

UN MOMENTO, POR FAVOR



El poder legislativo es el pilar fundamental de la democracia representativa, donde confluyen las personas electas para representar a los ciudadanos y se expresa la voluntad popular. El Parlamento constituye el único órgano representativo del pueblo; refleja nada más y nada menos, el cuerpo entero de la naturaleza del pueblo que representa.

Sin embargo, en la mayoría de los países de América Latina, los congresos sufren de severas críticas en sus respectivas sociedades. Su representatividad es puesta en duda, su funcionamiento es considerado deficiente, se sostiene que los legisladores representan más sus propios intereses o los de sus partidos que los de los votantes. (KAS, Contribuciones 4/1997, Argentina).

En Guatemala, el Congreso de la República es una de las instituciones menos valoradas y apreciadas por la población. En parte, ello se debe a la imagen confusa, e incluso errada, que la ciudadanía se ha moldeado del Legislativo y de sus funciones. Pero, también se debe a que los diputados no han logrado cumplir a cabalidad con su rol de representantes del sentir de los ciudadanos.

En un año electoral, cuando los partidos políticos se alistan a preparar sus planes de gobierno y ofertas electorales para atraer el voto ciudadano, y a nominar a sus candidatos para los puestos de elección popular —los cargos de diputados, como representantes de sus electores y mandatarios de la nación, son de la mayor envergadura en la consolidación del régimen democrático—, ASIES considera fundamental que se conozca la esencia del Congreso de la República, las atribuciones y roles que le son inherentes, y se comprenda su funcionamiento, debilidades y alcances.

Con tal propósito, ASIES publicó una Monografía del Congreso de la República de Guatemala, en la que evalúa el desempeño de la legislatura actual (2008-2012). También realizó un foro público en el que tres distinguidos panelistas —Rosa María de Frade, Ricardo Gómez y Eduardo Núñez— expusieron sus planteamientos sobre diversos aspectos que caracterizan el actual Congreso. A continuación presentamos una síntesis de los principales hallazgos, tanto de la Monografía como del foro, a fin de brindar elementos de reflexión que lleven a un voto más informado y consciente. El documento completo puede consultarlo en nuestro Centro de Documentación o en la página web: www.asies.org.gt

MOMENTO

Año 26 No. 2 - 2011

DIRECCIÓN:

Irma Raquel Zelaya
Arnoldo Kuestermann
Carlos Escobar Armas

Autor:

Departamento de Investigaciones
Sociopolíticas

SUSCRIPCIONES Y CORRESPONDENCIA

10a. calle 7-48, zona 9
Apartado Postal 1005 A
Guatemala, Centro América
PBX: 2201-6300
Fax: 2360-2259
e-mail: asies@asies.org.gt
<http://www.asies.org.gt>

Momento es una publicación periódica de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).

Las opiniones vertidas en sus páginas son propias de los autores y no expresan necesariamente las de la Asociación.

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido, siempre que se cite la fuente. SE SOLICITA CANJE.

La Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) de Guatemala, surgida en 1979 y fundada en 1982, es una entidad de carácter privado, de servicio, cultural y no lucrativa. Está formada por personas interesadas en la reflexión, análisis e investigación científica de la realidad nacional, con el objeto de estimular el interés general para la búsqueda y realización de soluciones concretas a la problemática atinente al país, inspiradas en el principio de la participación ciudadana.

Esta publicación es posible gracias al apoyo de la Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania.

El Congreso de la República de Guatemala 2008-2012

Síntesis

El Congreso de la República de Guatemala: funciones y estructura

Debido a que la división formal de poderes otorga al parlamento la función de legislar, a esta institución se le ha denominado “poder legislativo” u “organismo legislativo”, y la esencia de su actividad es la emisión, modificación o derogación de leyes.

Además, como la Constitución Política le asigna al Congreso de la República de Guatemala una serie de funciones en el proceso político, más allá de la tradicional función legislativa, dado que a la vez que sirve como espacio para ejercer la representación de los diversos intereses sociales, propicia el bienestar general, y es la sede natural del debate nacional, el Legislativo ejerce funciones clave de control y fiscalización del ejercicio del poder, principalmente del Ejecutivo.

A pesar del peso que ha tenido el presidencialismo, la naturaleza de las atribuciones y funciones asignadas a ambos organismos, en el conjunto del diseño constitucional guatemalteco, presupone el imperativo de una visión y disposición de interdependencia y cooperación interinstitucional en el interés de los objetivos nacionales y de la necesaria gobernabilidad democrática.

En síntesis, se pueden mencionar tres funciones esenciales del Congreso de la República: legislación; control y fiscalización del Ejecutivo; y representación.

El Congreso es la única instancia que tiene la representación con derecho a voz y voto de las distintas corrientes políticas y de la población en general. Esta es una de las funciones más relevantes que desempeña ese Organismo.

Tal función puede entenderse en dos sentidos. Por un lado, se refiere al mandato que los ciudadanos (mandantes) confieren mediante su voto a los diputados (mandatarios) para que actúen en su representación. Por otro, en un sentido sociológico, los congresos representan a sus respectivas sociedades, reflejando los diversos conglomerados sociales que las integran y caracterizan.

Debido a la relación entre la opinión del pueblo —expresada a través del voto— y la composición del Congreso, este es el órgano idóneo para debatir acerca de los grandes problemas de la sociedad.

La función legislativa o función de creación normativa consiste en la capacidad para crear, emitir y formular normas, así como reformarlas o derogarlas, en estricto apego a las reglas constitucionales y a las que el propio Organismo ha creado para su funcionamiento.¹ Es esta función la que da su nombre al Organismo Legislativo, siendo una de sus atribuciones medulares.

La función de control y fiscalización implica la vigilancia del ejercicio del poder Ejecutivo, así como el seguimiento de todos aquellos compromisos asumidos por este.² Para realizar esta función se han creado instrumentos al servicio de los legisladores:

- a) Formación de comisiones
- b) Estudio y análisis del informe anual del Presidente de la República
- c) Conocimiento de la memoria de actividades que presenta cada Ministro de Estado
- d) Interpelaciones
- e) Voto de falta de confianza a los ministros
- f) Aprobación y fiscalización presupuestaria

Los diputados ejercen sus funciones a través de varios órganos del Congreso:

- a) Pleno: autoridad superior, integrada por los diputados reunidos en número suficiente de acuerdo a la ley.³
- b) Junta Directiva: dirige las sesiones y conoce la situación financiera y administrativa del Organismo Legislativo. Es elegida por los diputados en mayoría absoluta para el período de un año. Está formada por un presidente, tres vicepresidentes y cinco secretarios.
- c) Presidencia: cargo de más alta jerarquía que ejerce la dirección, ejecución y representación del Congreso.
- d) Comisión Permanente: dirige las funciones del Congreso durante los recesos parlamentarios.
- e) Comisión de Derechos Humanos: vela por todos los temas y actividades del Congreso en relación con los Derechos Humanos.
- f) Comisiones de trabajo: órganos técnicos de estudio y conocimiento de los diversos asuntos que les somete a consideración el Pleno, o que promueven por su propia iniciativa.
- g) Junta de Jefes de bloque: en reunión semanal con el presidente del Congreso discute la agenda legislativa, así como asuntos de trascendencia e interés nacional.

Hay dos formas para constituir bloques legislativos:

- Por partido, es decir, por aquellos diputados que pertenecen al mismo partido y han alcanzado representación en el Congreso.
- Independientes. Cuando once o más, que se han separado de sus partidos, se declaran independientes y se unen en un mismo bloque.

¹ Mijangos, J. Luis. Guía sobre prácticas parlamentarias. Editorial LEGIS. Guatemala, 2006.

² *Ibíd.*

³ Salvo en casos de excepción, constituye quórum para el Pleno la mitad más uno del número total de diputados.

Para su integración, el Congreso se basa en dos sistemas:

1. Diputaciones distritales: cada distrito electoral puede elegir a un diputado por cada 80 mil habitantes.
2. Listado Nacional: la cuarta parte del total de diputados electos por los distritos electorales.

Para la distribución de diputaciones en ambos sistemas se utiliza la representación proporcional de minorías.

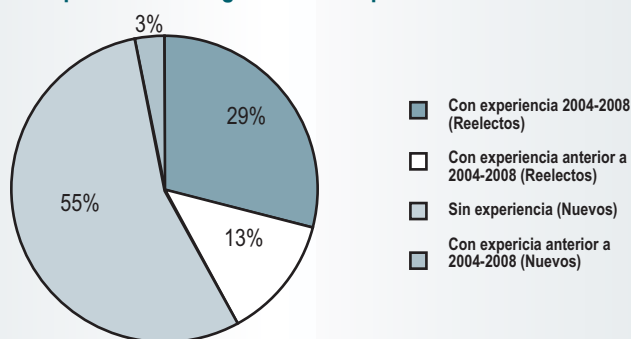
Características del Congreso de la República 2008-2012

En las elecciones generales de 2007 se eligieron 158 diputados provenientes de 11 fuerzas políticas, 127 distritales y 31 por listado nacional.

En el Congreso actual resalta el número de los diputados que participaron en la legislatura anterior (2004- 2008) y fueron reelectos, aunque siguen siendo mayoría los que no provienen de ese período, según se ve en la Gráfica 1. Sin embargo, dentro de los denominados “nuevos” diputados, cinco de ellos ya ejercieron el cargo en legislaturas anteriores, y entre los diputados reelectos, 21 tienen antecedentes similares. Este dato evidencia que de los 158 legisladores, 71 disponen de experiencia legislativa previa, por lo menos en otra legislatura diferente de la actual.

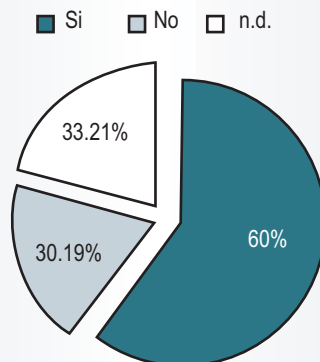
De igual manera, según información proporcionada por los diputados, su experiencia en otros cargos públicos también es relevante. Como se muestra en la Gráfica 2, más del 60% de los congresistas ha desempeñado otros cargos públicos o de elección popular, lo que de una u otra manera los acerca al trabajo y al servicio público, ya sea a nivel local, departamental o nacional.

Gráfica 1
GUATEMALA: Experiencia legislativa de los
diputados al Congreso de la República 2008-2012



Fuente: Elaboración del DISOP/ASIES según datos oficiales (memorias electorales) del TSE

Gráfica 2
GUATEMALA: Porcentaje de diputados que ha desempeñado otros cargos públicos o de elección popular



Fuente: Elaboración del DISOP/ASÍES con información proporcionada por los diputados.

Desempeño del Congreso de la República 2008-2012

La función de representación

Como se mencionó con anterioridad, hay dos formas de entender la representatividad del Congreso. Una, en cuanto a que refleja como mandatario, la voluntad popular. Y otra, en el sentido sociológico-demográfico amplio, representa la diversidad económica, social, cultural, étnica, etaria y de género de la sociedad guatemalteca.

Actualmente, existe una grave crisis de intermediación social, dado que los partidos políticos y los representantes en el Congreso prácticamente se acercan a la población cada cuatro años, con el objetivo de reelegirse.

El Congreso tampoco es representativo del pueblo en el sentido sociológico-demográfico; aun cuando la participación de diputadas en la conformación de la legislatura 2008-2012 creció respecto a la anterior, pasando de 14 a 19 mujeres (12% del total de diputados), esta sigue siendo poco representativa si se tiene presente que las mujeres son un poco más del 50% de la población del país.

La representación de los pueblos indígenas (10.76% del total de diputados) es aún más deficitaria. Los departamentos con mayor población indígena cuentan en su mayoría con diputados ladinos. Esto excluye de las decisiones políticas a un sector importante de la población.

Los jóvenes de entre 18 y 30 años, pese a representar el 22.4% de la población, no tienen representación en la actual legislatura, donde únicamente hay ocho diputados (5%) con edades entre 30 y 39 años.

Ese déficit en cuanto a la representación de los ciudadanos, sumado a la percepción de oportunismo y corrupción de algunos diputados, contribuye a disminuir la confianza popular en la institución.

La experiencia de otros países de la región evidencia que el establecimiento de acciones afirmativas o cuotas de participación política, a nivel de los partidos políticos o del mismo Congreso, pueden ser un instrumento eficaz para corregir en el mediano plazo el déficit de representatividad democrática y promover una mayor participación de los sectores excluidos.

La situación descrita es resultado de un modelo de sociedad en donde la política se ha caracterizado por ser altamente discriminatoria y excluyente. En gran medida, la responsabilidad se encuentra en los partidos políticos que responden a las características antes mencionadas. Sin embargo, el Congreso puede hacer cambios a favor de una mejor representatividad democrática, ya que es responsable de mantener o modificar las reglas del juego de los partidos políticos y de propia integración.

Cuadro 1
GUATEMALA: Porcentajes de diputadas mujeres, indígenas y jóvenes,
comparados con porcentajes de la población de Guatemala

Mujeres		Indígenas		Jóvenes	
% Diputadas Mujeres	% Población Mujeres	% Diputados Indígenas	% Población Indígena	% Diputados Jóvenes	% Población Joven
12.02%	51.2%	10.76%	38.4%	0.63%	25.89% ⁴

Fuente: Elaboración del DISOP/ASIES según datos proporcionados por Encovi 2006.

Nota: El diputado más joven, Francisco José Contreras (CASA), tenía 30 años de edad cuando se elaboró la Monografía del Congreso de la República de Guatemala 2008-2012

⁴ Para el 2010, las personas comprendidas entre los 15 y los 30 años de edad, son 4 millones 41 mil 232, de acuerdo a las proyecciones de población realizadas por el INE, es decir, el 25.89% de la población total del país.

La lista cerrada, la naturaleza centralizada de las nominaciones y los procedimientos en la toma de decisiones en los partidos, limitan la capacidad de los ciudadanos de responsabilizar individualmente a sus representantes por el trabajo que realizan en su distrito electoral o por su adhesión a un programa partidario.

Además, el sistema electoral guatemalteco presenta graves imperfecciones con respecto a la representación proporcional y la representatividad ciudadana. El sistema electoral se acerca más al sistema de mayorías que a un sistema de representación proporcional. Un país heterogéneo como Guatemala requiere un sistema más integrador, es decir, una mayor proporcionalidad en la adjudicación de cargos.

Para la elección por planilla distrital, la cuota de representación es de un representante por cada 80 mil habitantes, sin compensaciones para la población remanente, que en las elecciones del 2007 fue de un millón 77 mil 196 habitantes.

Por otro lado, el sistema de representación también se ve afectado por la práctica del transfuguismo, fenómeno que ha ido adquiriendo importancia debido al número cada vez mayor de diputados y dirigentes partidarios que migran de un partido a otro (Gráfica 3). Hasta la fecha, no existen restricciones en la legislación para evitar que los parlamentarios cambien de bancada si así lo desean.

Durante el foro público, Eduardo Núñez⁵ sostuvo que entre los factores que determinan la calidad de la función de representación del Congreso se encuentra el sistema electoral, que debe ser perfeccionado para solucionar el problema relativo a la distribución territorial de la representación política, que favorece la sobrerrepresentación de las zonas urbanas, en detrimento de algunas zonas rurales.

Además, está el sistema de elección en sí mismo, entendido como el mecanismo de conversión de votos en cargos, pues el valor del voto cambia si es por un listado, si es por un candidato, si el listado es abierto, si la elección es múltiple, entre otros.

La conformación del sistema partidario es otro elemento esencial, dado que no se puede pretender estabilidad en el Congreso, cuando no hay estabilidad en el sistema partidario.

Un tercer elemento se relaciona con la selección de candidaturas, las cuales son designadas por el Comité Ejecutivo Nacional del partido, los comités ejecutivos departamentales y municipales.

⁵ Director Residente del Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales con sede en Guatemala. Coordinó, entre el 2002 y el 2006, el Programa Valores Democráticos y Gerencia Política, así como el Proyecto de Fortalecimiento de la Institucionalidad y Gobernabilidad del Congreso de la República, ambas iniciativas de la OEA en Guatemala.

A los partidos políticos solo se les exige organización formal en menos de la mitad de los departamentos y una cuarta parte de los municipios, pero se les permite postular candidatos en todos los distritos electorales. Mientras no se corrija esa situación, los partidos continuarán sin desarrollar organización propia y sin invertir en la estructuración de cuadros y bases sociales.

Rosa María de Frade⁶ estimó que una manera de mejorar la forma en que los diputados representan a la sociedad es con la elección nominal, la cual podría servir para premiar o castigar a cada diputado por su desempeño durante un período, y de esa forma evitar que se esconda detrás de listados donde apenas se conoce a quien lo encabeza. Además, opinó que es necesario reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos para que haya más mujeres, indígenas y jóvenes en el Congreso de la República.

En cuanto a la representación en el sentido sociodemográfico, Núñez considera que el Congreso, si bien no representa a las mujeres, a los pueblos indígenas ni a los jóvenes, sí caracteriza claramente a las principales élites económicas y políticas del país.

Ricardo Gómez⁷ cree necesaria una profunda reforma al sistema de representación e intermediación política, a fin de conseguir un Congreso con visión estratégica y apego al análisis realista de la situación política del país. De acuerdo con Gálvez, dicho sistema se ha deteriorado debido a la carencia de una verdadera mediación entre el mandante y el mandatario, la cual tiene su origen en deficiencias del sistema de partidos políticos.

En tal sentido, resaltó la necesidad de construir fuerzas políticas con identidad y con sustento ideológico y programático, capaces de contribuir a formar la voluntad política de la nación. Para ello, es urgente un pacto interreligioso con amplia participación social, que reedite un pacto histórico que le dé gobernabilidad al país.

Desempeño de la función de legislación

Durante el actual período legislativo, el Congreso ha avanzado lentamente y con dificultades en su función de legislar. El partido oficial, en particular, ha enfrentado obstáculos y atrasos para empujar las iniciativas de ley que interesan al Ejecutivo, debido a que su bloque no cuenta con mayoría parlamentaria.

Ante ello, ha sido necesario recurrir a alianzas coyunturales con otros partidos –GANA, FRG, BG, PU y UCN— para lograr la aprobación de leyes, especialmente de índole financiera, y dotar de recursos al gobierno para la ejecución de sus políticas y programas.

⁶ Diputada al Congreso de la República.

⁷ Fue presidente del Legislativo y es asesor del Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria.

Sin embargo, a pesar de tales alianzas y de la insistencia del Ejecutivo, no se ha logrado apoyo suficiente para aprobar una reforma tributaria que permita al Estado mejorar su recaudación. De igual manera, los acuerdos para aprobar leyes en materia de seguridad han sido tardíos. En muchos casos, las normas aprobadas en esta área fueron producto de la presión social y de la comunidad internacional.

Entre las leyes más importantes en materia de seguridad y justicia, aprobadas entre enero del 2008 y el 30 de junio del 2010 se cuentan las siguientes:

- Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad,
- Ley contra el Femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer,
- Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas,
- nueva Ley de Armas y Municiones,
- Ley de Comisiones de Postulación.

En materia de transparencia, cabe destacar la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública, la cual constituye una importante herramienta para avanzar en el combate a la corrupción.

La legislación en materia de desarrollo rural ha sido escasa, al igual que la referente a los pueblos indígenas, consultas populares, y otras.

Debido a que el diálogo entre el partido de gobierno y agrupaciones de oposición ha sido escaso, estas se han valido de interpelaciones, votaciones nominales, entre otras tácticas, para retrasar la discusión de leyes de interés del Ejecutivo.

De acuerdo con diputados entrevistados, la razón de que unas leyes avancen más rápido que otras estriba en intereses externos, principalmente económicos, que dan mayor impulso a iniciativas que les benefician. Otro de los entrevistados aseguró que en muchos casos, la legislación responde a presiones y no a oportunidades ni a necesidades, y otro más agregó que son intereses políticos de diferentes sectores los que determinan si un proyecto consigue pronto el apoyo necesario o si, por el contrario, se queda engavetado.

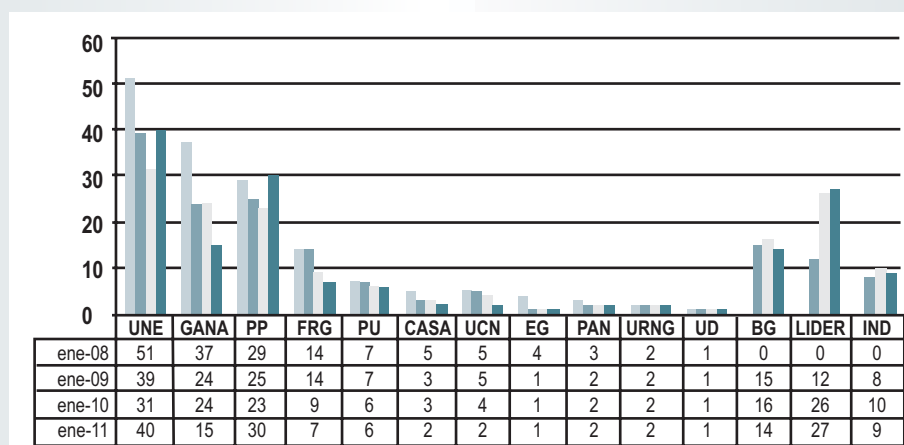
Otro factor que puede incidir en la agilidad o lentitud con que se aprueban leyes es la composición de las fuerzas políticas representadas en el Congreso; el hecho de que el partido oficial no cuente con mayoría parlamentaria, como se mencionó, le dificulta avanzar con prontitud. A ello se suma que la UNE ha perdido un número significativo de legisladores, por lo que requiere mayor capacidad de negociación y acuerdos para lograr, como mínimo, 80 votos para aprobar las leyes que promueve.

En diciembre del 2008 surgió el bloque LÍDER, a partir de una escisión en el partido oficial. Esta agrupación, en el juego de un fuerte papel de oposición, ha retrasado la aprobación de leyes con las que no está de acuerdo y ha fiscalizado a entidades públicas.

También los bloques “aliados” de la UNE han experimentado variaciones, por lo que para conseguir la aprobación de leyes este partido ha debido ampliar su plataforma de apoyo y acudir también a bloques minoritarios y diputados independientes.

En febrero del 2008, desde que se produjo una escisión en la GANA, surgió la Bancada Guatemala, la cual incluso ha logrado abrirse espacios en la Junta Directiva del Legislativo y presidir comisiones de trabajo.

Gráfica 3
GUATEMALA: Conformación de los bloques legislativos en el Congreso de la República 2008-2012



Fuente: Elaboración del DISOP/ASIES con datos de la Monografía del Congreso de la República de Guatemala 2008-2012 y de www.congreso.gob.gt

Para Núñez, el carácter multipartidista en la conformación del Congreso profundiza la difícil construcción de voluntades colectivas.

Resaltó la necesidad de reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos para eliminar los incentivos perversos que contiene en materia de selección de candidaturas. Esta situación genera

que muchos de los cuadros incorporados a los partidos, o invitados a incorporarse como candidatos, no tienen ni coherencia partidaria, ni coherencia programática y mucho menos coherencia ideológica con el partido, de ahí la facilidad con que los diputados migran de un partido a otro.

Sin embargo, observó que sí hay capacidad para la construcción de alianzas y acuerdos, pero estos son de corto alcance y generalmente se limitan al reparto de cuotas de poder.

A esto se debe sumar que, independientemente del mayor o menor acuerdo que se pueda tener, la agenda legislativa no es objeto de gran debate en la actualidad. En general, hay acuerdo sobre la necesidad de discutir la agenda de seguridad y justicia, la agenda de transparencia, la agenda estratégica de los pueblos indígenas, la agenda estratégica de las mujeres, la agenda de reformas económicas, etcétera, pero no hay acuerdos sobre el alcance, orden de aprobación y enfoque de la agenda.

Aunque recalcó que no se puede medir el desempeño del Congreso por el número de leyes que aprueba, Núñez opinó que una buena función legislativa es esencial al desempeño parlamentario. Sin embargo, es posible que buena parte de las iniciativas de ley presentadas queden solo en registro, pues no responden a una agenda estratégica ni a un problema relevante para el país.

Para Núñez, es un contrasentido que el Parlamento no delibere, ya que debería ser un espacio de diálogo y concertación política-social-nacional, complementado con mecanismos de transparencia y responsabilidad.

A veces, la falta de acuerdos no es por diferencias ideológicas, señaló, sino por el tipo de relaciones de poder entre grupos internos del Congreso y actores externos, pero influyentes.

Gómez fue más allá, al afirmar que no solo en Guatemala son intereses supraestatales los que están tomando las grandes decisiones, sino que este es un problema regional. De tal cuenta, muchas veces los diputados ni siquiera representan sus intereses individuales; en cambio, representan los intereses corporativos que no tienen nada que ver con la democracia.

Para poner fin a la presión de intereses particulares en la aprobación de leyes, de Frade aseguró que es necesario aprobar leyes que prohíban utilizar organizaciones no gubernamentales para contratar obra pública o para servir de intermediarias en la adquisición de bienes. También deben regularse los fideicomisos constituidos con fondos públicos para evitar discrecionalidad, ya que esta favorece el clientelismo y el tráfico de influencias.

Desempeño de la función de control

El Congreso guatemalteco evidencia deficiencias importantes en el cumplimiento de su función de controlador y fiscalizador de la actividad del Ejecutivo. Por un lado, los diputados no cuentan con las herramientas ni metodología que les permitan realizar en forma más técnica las diversas figuras de fiscalización. Por otro, no hay claridad ni agenda de fiscalización por parte de las diversas fuerzas políticas.

Cabe considerar que la labor de fiscalización que realiza el Congreso tiene un carácter eminentemente político, ya que por lo general no responde a criterios técnicos de largo plazo, ni a un plan orgánico común y en ocasiones ha servido para entorpecer el avance de la agenda legislativa, en función de las posiciones político partidarias.

Según los diputados entrevistados por ASIES, los principales mecanismos y acciones de fiscalización y control adolecen de importantes disposiciones, lo cual limita el efectivo cumplimiento de la función de control político, tales como:

- a. Aprobación del Informe Anual de labores del Presidente al Congreso: esta actividad se concreta ante el Pleno al inaugurarse el período ordinario de sesiones del año, sin debate sobre el contenido de tal informe.
- b. Interpelaciones a ministros de Estado: el énfasis de la función de control se encuentra en la interpelación ante el Pleno de ministros y la citación de diversos funcionarios a las comisiones y bancadas. Las interpelaciones han reflejado los pulsos de coyuntura entre los organismos Legislativo y Ejecutivo, y a lo interno del Congreso. La mayoría de diputados entrevistados coincidió en que la interpelación es una herramienta fundamental que se ha desnaturalizado, convirtiéndose en un “circo político”. En el actual período legislativo, esa figura se ha utilizado para estancar la discusión de leyes que interesan al Ejecutivo.
- c. Comisiones de investigación y especiales: aunque su actividad es considerada fundamental para ejercer control político, la opinión generalizada es que la experiencia parlamentaria en esta materia es nula.
- d. Aprobación del Presupuesto General de la Nación. El Congreso tiene potestad de modificar, aprobar o no el proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo. De no aprobarlo, rige el vigente en el ejercicio fiscal anterior, el cual puede ser modificado o ajustado por el Congreso.

Ricardo Gómez aseveró que la función de control es la que peor desempeño muestra, pero no solo en el Congreso. En su opinión, los mecanismos de control público, sobre los que descansa

la teoría fundamental de la democracia, no funcionan en Guatemala, debido a que el actor principal del proceso democrático, es decir la ciudadanía, tiene una presencia extremadamente débil. Por ello, afirmó que es fundamental construir una ciudadanía consciente y participativa, a partir de un pacto de élites con amplia participación social.

En cuanto a la aprobación del presupuesto del Estado, la diputada de Frade dijo que priva el clientelismo político y una asignación arbitraria, particularmente en el listado geográfico de obras. Expuso que, aunque es correcto que un diputado solicite la mejora de la infraestructura en su distrito, en la práctica no se solicitan mejoras, sino asignación de obras a organizaciones no gubernamentales específicas, algunas de las cuales son empresas sin experiencia y de reciente creación.

De esa manera no solo se irrespetan las decisiones de los Consejos de Desarrollo para adjudicar obras, sino se privilegia la posibilidad de obtener dinero y recursos a través de estas, se contrata a empresas vinculadas a los diputados y se limitan las posibilidades para efectuar auditorías.

Gómez mencionó que la práctica de las transferencias presupuestarias ocasiona un grado de discrecionalidad que vulnera la función fundamental que el Congreso tiene de aprobar el presupuesto.

En cambio, Núñez considera que las transferencias son necesarias, ya que al no contar el Congreso con las capacidades técnicas inherentes a la función de elaboración del presupuesto, la estructuración del mismo termina convirtiéndose en caos.

El Congreso tiene otra atribución relacionada con el presupuesto: aprobar o no la ejecución de este, a partir del informe de auditoría que anualmente entrega la Contraloría General de Cuentas. No obstante, dicho informe no ha sido debatido en el Congreso desde la legislatura anterior. De Frade lo atribuye a que la discusión deriva más en criterios políticos que técnicos.

Otros factores que inciden en el desempeño del Congreso

Además de la manera en que están conformadas las fuerzas legislativas, de las negociaciones y acuerdos entre ellas, y de las prioridades de cada bloque legislativo, hay otros factores que inciden en cómo desempeñan sus funciones los congresistas. La asesoría técnica legislativa de que disponen, la infraestructura, recursos materiales y financieros y administrativos, entre otros, pueden facilitar o dificultar el trabajo de los diputados.

La mayoría de diputados entrevistados por ASIES se quejó del cuerpo de asesores con que cuentan. Pese a que consideran que los asesores contratados para cada bloque legislativo sí son de ayuda, no confían en los contratados por el Legislativo, ya sea porque tienen vínculos con partidos políticos, o porque no reúnen calidades técnicas suficientes.

En esta misma línea, respecto al personal administrativo del Congreso, los diputados entrevistados consideran que, aunque ha habido avances, aún prevalece el compadrazgo político, el cual ha llevado a que el Legislativo tenga más personal del necesario. Este, además, debe recibir mejor capacitación y la posibilidad de hacer carrera administrativa en ese Organismo.

De Frade coincide en que hace falta consolidar un equipo asesor y un equipo legal de mucha experiencia. Aseguró que no hay capacidad institucional para llevar a cabo las tareas que el Congreso tiene como obligación, debido a que la mayoría de asesores son contratados para llenar espacios dedicados a un partido político, sin pasar por un proceso de evaluación, identificación de capacidades y conocimientos.

Eduardo Núñez recomendó que los equipos técnicos no cambien cada vez que cambia la presidencia de una comisión legislativa, porque entonces se pierde la especialización. En ese sentido, considera necesario trabajar en la construcción de un cuerpo institucional del Congreso, a partir de un programa de modernización de ese Organismo.

Para tal modernización, Gómez sugiere clarificar, a través de una reforma a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, la diferencia entre el Congreso como parlamento, y el Organismo Legislativo, como cuerpo técnico y administrativo. Es este último el que necesita urgentemente un plan de modernización institucional, puntualizó. Gómez advirtió que mientras no se construya institucionalidad en el Organismo Legislativo, continuarán las malas prácticas en la contratación de asesores. El problema es que no existe voluntad política para generar espacios institucionales, normas y buenas prácticas como instrumentos para desterrar la corrupción, el clientelismo y el patrimonialismo.

No obstante, durante el actual período, el Congreso ha llevado a cabo procesos de fortalecimiento de su función legislativa, así como del sistema de asesoría legislativa. Ha habido avances significativos: por un lado, la creación de algunos manuales y guías sobre técnica legislativa y procedimientos parlamentarios, el fortalecimiento de la Unidad Permanente de Apoyo Técnico y la creación del Instituto Técnico de Asesoría Parlamentaria.

En cuanto a la infraestructura, los recursos materiales y los financieros, la mayoría de los entrevistados aseguró que no se asignan fondos suficientes para que estos sean óptimos. Otros dos se quejaron de que los espacios físicos son insuficientes y algunos están en mal estado.

Por aparte, el Congreso tiene limitaciones para articular y canalizar las demandas de los ciudadanos, debido a la falta de transparencia en su trabajo. Las decisiones que cada diputado toma en el Pleno a través del voto, usualmente no figuran en el registro público, debido a que las votaciones del Congreso se realizan a mano alzada.

Conclusiones y principales desafíos

Es imposible pensar en una democracia funcional y sostenible sin un Congreso fuerte y respetado. Por ello, el fortalecimiento institucional y organizacional, tanto del Congreso como del Organismo Legislativo en su conjunto, es ineludible y prioritario para el fortalecimiento de la democracia.

Actualmente, se evidencian déficits en el cumplimiento de las tres funciones esenciales del Congreso de la República: representación, legislación, y fiscalización y control político. Las debilidades en el cumplimiento de tales funciones no se deben únicamente a falta de voluntad política, sino también están relacionadas con fallas estructurales del sistema de partidos políticos y del sistema electoral.

La escasa comunicación con la ciudadanía también contribuye a la percepción negativa de esta, respecto del trabajo desempeñado por los legisladores.

La coyuntura actual demanda, en ese sentido, una revisión de comportamientos personales, partidarios e institucionales para restituir la percepción ciudadana sobre el Congreso, como órgano legítimo de representación.

De igual manera, se necesita revisar y reformar el sistema electoral, el sistema de partidos políticos, y la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, para que el Congreso desempeñe de mejor forma sus funciones. Deben, asimismo, desarrollarse instrumentos de interrelación con los ciudadanos y promover el fortalecimiento técnico administrativo del Legislativo.



Asociación de Investigación y Estudios Sociales
Apartado Postal 1,005 A
Ciudad Guatemala
Guatemala, C.A.

PORTE PAGADO