



Universidad de San Carlos de Guatemala
Dirección General de Investigación
Programa Universitario de Investigación en Cultura, Pensamiento e Identidad de la
Sociedad Guatemalteca

INFORME FINAL
**REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1993 Y CAMBIOS EN EL DISEÑO
INSTITUCIONAL DEL ESTADO GUATEMALTECO**

Equipo de investigación:

Coordinador: Edwin Jahir Dabroy Araujo.

Auxiliar de Investigación II: Arlen Irene de León Barrientos.

8 de enero de 2016.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES POLÍTICAS Y SOCIALES

M. Sc. Gerardo Arroyo Catalán
Director General de Investigación

Ing. Agr. MARN Julio Rufino Salazar
Coordinador General de Programas

M. Sc. Brenda Lucrecia Díaz Ayala
Coordinadora del Programa de Investigación en Cultura, Pensamiento e Identidad de
la Sociedad Guatemalteca

M. Sc. Edwin Jahir Dabroy Araujo
Coordinador del proyecto Reformas constitucionales de 1993 y cambios en el diseño
institucional del Estado guatemalteco

Arlen Irene de León Barrientos
Auxiliar de Investigación II

Partida presupuestaria
4.8.63.3.80

Año de ejecución
2015

ÍNDICE

	Pág.
I.	
Introducción.....	10
II. Marco teórico	
2.1 Neoinstitucionalismo económico.....	16
2.2 Neoinstitucionalismo histórico.....	19
2.3 Neoinstitucionalismo sociológico.....	19
2.4 Neoinstitucionalismo politológico.....	21
<i>2.4.1 Instituciones agregativas e integrativas.....</i>	<i>21</i>
2.5 En síntesis.....	22
III. Materiales y métodos	
3.1 Ubicación.....	25
3.2 Tipo de investigación.....	25
3.3 Técnicas e instrumentos.....	26
<i>3.3.1 Técnicas de gabinete.....</i>	<i>27</i>
<i>3.3.2 Técnicas de campo.....</i>	<i>29</i>
3.4 Muestreo.....	33
3.5 Operacionalización de las variables.....	35
IV. Resultados: análisis y su discusión	
4.1 El contexto previo a las reformas constitucionales: el pecado original.....	37
4.2 El “Serranazo”.....	39
4.3 El rechazo al Serranazo.....	44
4.4 El camino de las reformas constitucionales de 1993.....	46
4.5 Cambios en la Constitución.....	49

4.6 Artículos reformados.....	52
4.6.1 Artículo 133 Junta Monetaria.....	52
4.6.2 Artículo 157 Potestad legislativa e integración del Congreso de la República.....	55
4.6.3 Artículo 158 Sesiones del Congreso.....	59
4.6.4 Artículo 160 Autorización a diputados para desempeñar otro cargo...	61
4.6.5 Artículo 161 Prerrogativas de los diputados.....	61
4.6.6 Artículo 162 Requisitos para el cargo de diputado.....	65
4.6.7 Artículo 164 Prohibiciones y compatibilidades (Congreso).....	65
4.6.8 Artículo 165 Atribuciones (del Congreso).....	68
4.6.9 Artículo 173 Procedimiento consultivo (del Congreso).....	72
4.6.10 Artículo 176 Conformación y discusión de la norma (formación y sanción de la ley).....	73
4.6.11 Artículo 177 Aprobación, sanción y promulgación.....	74
4.6.12 Artículo 178 Veto.....	75
4.6.13 Artículo 179 Primacía legislativa.....	77
4.6.14 Artículo 180 Vigencia.....	79
4.6.15 Artículo 182 Presidencia de la República e integración del Organismo Ejecutivo.....	79
4.6.16 Artículo 183 Funciones del Presidente de la República.....	80
4.6.17 Artículo 184 Elección del Presidente y Vicepresidente de la República.....	86
4.6.18 Artículo 191 Funciones del Vicepresidente.....	88
4.6.19 Artículo 194 Funciones del Ministro.....	89
4.6.20 Artículo 213 Presupuesto del Organismo Judicial.....	92
4.6.21 Artículo 214 Integración de la Corte Suprema de Justicia.....	94
4.6.22 Artículo 215 Elección de la Corte Suprema de Justicia.....	95
4.6.23 Artículo 222 Magistrados suplentes.....	97
4.6.24 Artículo 223 Libertad de formación y funcionamiento de las organizaciones políticas.....	99
4.6.25 Artículo 233 Elección del Contralor General de Cuentas.....	100

4.6.26	Artículo 234 Requisitos del Contralor General de Cuentas	102
4.6.27	Artículo 237 Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado	103
4.6.28	Artículo 238 Ley Orgánica del Presupuesto	107
4.6.29	Artículo 240 Fuente de inversiones y gastos del Estado	111
4.6.30	Artículo 251 Ministerio Público	112
4.6.31	Artículo 252 Procuraduría General de la Nación	114
4.6.32	Artículo 254 Gobierno municipal	116
4.6.33	Artículo 256 Derogado	117
4.6.34	Artículo 257 Asignación para las municipalidades	118
4.7	Análisis de impacto de las reformas constitucionales.....	119
4.7.1	Cambios en el nombramiento de funcionarios públicos	123
4.7.2	Depuración	124
4.7.3	Reducción del período gubernamental	124
4.7.4	Incremento del número de magistrados de la Suprema	124
4.7.5	Escisión de las figuras de Jefe del Ministerio Público y Procurador General de la Nación	125
4.7.6	Incremento de 8 a 10% del aporte constitucional a las Municipalidades	125
4.7.7	Prohibición al Banco Central de otorgar financiamiento al Estado de Guatemala	125
4.8	Agenda estratégica de la Usac con respecto a una propuesta de reformas constitucionales.....	125
4.8.1	Principales artículos a reformar	126
4.8.2	Ruta crítica de las reformas a proponer	130
4.9	Matriz de resultados.....	135
4.10	Impacto esperado.....	139
V.	Conclusiones.....	141
VI.	Referencias.....	145

6.1 Marco normativo consultado.....	147
6.2 Notas de prensa citadas en el cuerpo del trabajo.....	148
VII. Apéndice “Proclama del 25 de mayo de 1993 del presidente Jorge Antonio Serrano Elías conocida como el “Serranazo”	149
VIII. Actividades de gestión, vinculación y divulgación.....	158

Índice de figuras

Figura No.1 Notas periodísticas sistematizadas.....	29
Figura No.2 Bloques antagónicos en el último intento de reformas constitucionales en 1999.....	133

Índice de tablas

Tabla No.1 Matriz de información bibliográfica y documental.....	27
Tabla No.2 Matriz de análisis de investigación hemerográfica.....	28
Tabla No.3 Guía de entrevista semiestructurada.....	31
Tabla No.4 Matriz de análisis de información de las entrevistas.....	32
Tabla No.5 Matriz grupo focal.....	33
Tabla No.6 Matriz de entrevistas realizadas.....	34
Tabla No.7 Matriz de cuestionarios.....	35
Tabla No.8 Operacionalización de variables.....	35
Tabla No.9 Comparación artículo 133 constitucional.....	53
Tabla No.10 Comparación artículo 157 constitucional.....	56
Tabla No.11 Artículo 158 constitucional.....	60
Tabla No.12 Artículo 160 constitucional.....	61
Tabla No.13 Artículo 161 constitucional.....	62
Tabla No.14 Artículo 162 constitucional.....	65
Tabla No.15 Artículo 164 constitucional.....	65
Tabla No.16 Artículo 165 constitucional.....	68
Tabla No.17 Artículo 173 constitucional.....	72

Tabla No.18	Artículo 176 constitucional.....	74
Tabla No.19	Artículo 177 constitucional.....	75
Tabla No.20	Artículo 178 constitucional.....	76
Tabla No.21	Artículo 179 constitucional.....	78
Tabla No.22	Artículo 180 constitucional.....	79
Tabla No.23	Artículo 182 constitucional.....	80
Tabla No.24	Artículo 183 constitucional.....	81
Tabla No.25	Artículo 184 constitucional.....	87
Tabla No.26	Artículo 191 constitucional.....	88
Tabla No.27	Artículo 194 constitucional.....	90
Tabla No.28	Artículo 213 constitucional.....	93
Tabla No.29	Artículo 214 constitucional.....	94
Tabla No.30	Artículo 215 constitucional.....	96
Tabla No.31	Artículo 222 constitucional.....	98
Tabla No.32	Artículo 223 constitucional.....	99
Tabla No.33	Artículo 233 constitucional.....	100
Tabla No.34	Artículo 234 constitucional.....	103
Tabla No.35	Artículo 237 constitucional.....	104
Tabla No.36	Artículo 238 constitucional.....	107
Tabla No.37	Artículo 240 constitucional.....	111
Tabla No.38	Artículo 251 constitucional.....	112
Tabla No.39	Artículo 252 constitucional.....	114
Tabla No.40	Artículo 254 constitucional.....	117
Tabla No.41	Artículo 256 constitucional (derogado).....	117
Tabla No.42	Artículo 257 constitucional.....	118
Tabla No. 43	Artículos a revisar en una reforma constitucional planteada por la Usac...	126
Tabla No.44	Artículos que pueden ser abordados sin sesgos ideológicos.....	134
Tabla No.45	Matriz de resultados.....	135
Tabla No.46	Materiales, suministros y equipo solicitados a Digi.....	159

REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1993 Y CAMBIOS EN EL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL ESTADO GUATEMALTECO

Resumen

El presente trabajo de investigación es de tipo transeccional no experimental, con análisis retrospectivo para analizar el presente; tiene como objetivo determinar las principales implicaciones que tuvieron para el sistema político guatemalteco las reformas constitucionales de 1993 y los cambios en el diseño institucional del Estado de Guatemala. Su importancia radica en revisar cómo se desarrollaron los hechos que propiciaron las reformas constitucionales y el modelo institucional que arrojó. Los resultados presentan el tipo de instituciones que Guatemala tiene, con base en el referente teórico y conceptual del neoinstitucionalismo de la Ciencia Política, los cambios artículo por artículo de dicha reforma y los puntos neurálgicos de la reforma; aunado a ello se presentan un conjunto de recomendaciones a ser consideradas como ruta crítica de negociación para lograr un proceso de reformas exitoso y los elementos a considerar a reformar, desde una visión politológica y no jurídica. Sus fuentes son de carácter bibliográfico, documental y hemerográfico, así como de entrevistas semiestructuradas a actores clave del proceso. Esta investigación se realiza bajo el tema prioritario de la Dirección General de Investigación “*Sistema político y poder*”.

Palabras clave

1. Reformas constitucionales. 2. Estado. 3. Sistema político. 4. Instituciones. 5. Democracia.

Abstract

This research is not experimental but transeccional, and retrospectively to analyze the present; It aims to identify the major implications that have had for the Guatemalan political system

the constitutional reforms of 1993 and their changes in the institutional design of the State of Guatemala. Its importance lies in reviewing how the events that led the constitutional reforms had an impact on the institutional model. The results show the kind of institutions that Guatemala has, based on the theoretical and conceptual reference of institutionalism in political science as well as the changes on each article reformed and the key points of the reform. This coupled with a set of recommendations to be considered as critical path of negotiation to achieve a successful process of reform and reform elements indeed to consider, since a point of view of the political science but not juridical. Its sources are bibliographic, documentary and hemerographic character as well as semi-structured interviews with key actors of the process. This research is conducted as a priority theme of the Directorate General Research "Political System and Power."

Keywords

1. Constitutional reforms. 2. State. 3. Political system. 4. Institutions. 5. Democracy.

I. Introducción

En 1993 el intento de alteración del orden constitucional del país por parte del entonces Presidente de la República, Jorge Serrano Elías, quien trata de disolver los poderes del Estado, tiene como resultado la búsqueda de mecanismos que logren mantener la institucionalidad democrática de reciente data, aunado a una depuración de la clase política de los tres organismos del Estado y la reestructuración de las instituciones, lo que tiene como resultado final una reforma constitucional que generará un Estado con características distintas a las definidas en 1985, producto de la Asamblea Nacional Constituyente, en el proceso de apertura democrática contemporánea en Guatemala.

Este cambio institucional da un giro al Estado con bases axiológicas democratacristianas generado por dicha Constitución. Se intenta transparentar el Estado pero a su vez se busca que responda a los requerimientos propios de la globalización económica, la reducción del Estado y los procesos de privatización impulsados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, bajo la Escuela de Chicago. Sin embargo, en ese rediseño se generó implícitamente una debilidad de las instituciones estatales, lo que ha dificultado en buena medida el accionar del mismo.

Se intentó fomentar la democracia mediante la participación de comisiones de postulación para distintos nombramientos de cargos públicos y se dotó de un poder descomunal al Congreso de la República para seleccionar a los elegidos. Esto alteró de facto el régimen político, pues si bien se mantiene una república presidencialista, funciona como una república semiparlamentaria, al supeditar a los otros dos poderes del Estado con respecto al Legislativo en decisiones políticas, interrupción de agenda y aprobación de presupuestos.

El costo de esto ha sido la generación de un sistema político que se caracteriza por prácticas de corrupción, malos manejos, debilidad institucional, ausencia del cumplimiento de la norma a conveniencia y transmutación de dichos problemas a la academia por la conformación de las comisiones de postulación.

Esta investigación pretende desentrañar los hechos sociohistóricos y políticos que fueron determinantes para el rediseño en la configuración del Estado de Guatemala, de su sistema político y de las relaciones de poder que en éste se desarrollan.

Por ello se planteó como objetivo general de investigación determinar las principales implicaciones que para el sistema político guatemalteco han tenido las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la República en 1993 y ratificadas mediante consulta popular en 1994.

Para lograr ello, se plantearon tres objetivos específicos:

- a) Identificar los procesos y mecanismos implementados por distintos sectores estudiados en la orientación y configuración del rediseño institucional, producto de las reformas constitucionales de 1993.
- b) Establecer la ruta crítica que requiere un proceso de reformas constitucionales para que sea efectivo y se traduzca en mejoras democráticas sustantivas en el rediseño institucional del Estado de Guatemala.
- c) Elaborar una serie de recomendaciones temáticas que debiese de incluir una propuesta de iniciativa de ley de la Universidad de San Carlos de Guatemala (Usac) que permita mejorar cualitativamente la calidad de la democracia en el país.

Para ello se planteó como pregunta general determinar: ¿cuáles han sido las principales implicaciones y repercusiones que el proceso de reforma constitucional de 1993 tuvo para el rediseño institucional del Estado de Guatemala?¹

Dicha investigación tomó como aporte teórico y conceptual al neoinstitucionalismo desde la Ciencia Política tratando de comprender la dinámica en la cual se rediseña el Estado de Guatemala producto de la reforma constitucional.

Dentro de las técnicas y métodos se puede precisar el uso de técnicas de gabinete, tales como: la revisión bibliográfica, documental y hemerográfica. Aunado a ello se realizaron 12 entrevistas de a actores determinantes de las reformas, cuatro cuestionarios específicos para estos actores y dos grupos focales con expertos del Instituto de Investigaciones Políticas

¹ Las preguntas orientadoras pueden ser consultadas en el apartado metodológico, específicamente en la Tabla No.3, las mismas fueron adecuadas en el cuestionario de entrevistas semiestructuradas a actores clave.

y Sociales (IIPS), el Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (Ipnusac) y la Facultad de Derecho de esta casa de estudios.

Esta investigación fue financiada por el Programa Universitario de Investigación en Cultura, Pensamiento e Identidad de la Sociedad Guatemalteca, de la Dirección General de Investigación (Digi), bajo la supervisión del IIPS de la Escuela de Ciencia Política (ECP).

Se agradece el apoyo brindado a lo largo de esta investigación por parte de la licenciada Brenda Díaz, coordinadora del programa en mención; así como del Doctor Marcio Palacios, Director de la ECP; licenciado Raúl Zepeda, Director del IIPS; y la licenciada Claudia Maselli, experta en Derecho, quien amablemente revisó este trabajo.

II. Marco teórico

El neoinstitucionalismo es una teoría que retoma el interés por las instituciones desde un enfoque económico, histórico, sociológico y politológico. Las instituciones son comprendidas como arenas en las que los actores sociales se desenvuelven en sus prácticas. El neoinstitucionalismo trasciende la lógica estática de las instituciones y se preocupa por las dinámicas que se desarrollan entre ellas y a lo interno de ellas.

Anteriormente el institucionalismo se centraba en abordajes como el funcionalismo, el conductismo y el marxismo. Ahora el neoinstitucionalismo incluye abordajes racionalistas y formalistas, donde destacan la elección racional y la teoría de juegos.

Es importante señalar que, aunque el institucionalismo fue la primera corriente teórica que sustentó los estudios de la Ciencia Política como tal, sus orígenes tienen relación directa con los estudios jurídicos. Por su parte, el neoinstitucionalismo ha sido el andamiaje teórico de esta ciencia a inicios del siglo XXI, dejando de lado la importancia de los marcos normativos y centrándose en las relaciones dinámicas que las instituciones tienen.

Según autores como Ignacio Molina (1998), este enfoque politológico está orientado a la estructura y funcionamiento de las organizaciones públicas, reconociendo explícitamente el protagonismo del aparato estatal durante el proceso de toma de decisiones. Esto implica que el objeto de estudio por excelencia es el Estado. Dentro de los principales autores que han trabajado el neoinstitucionalismo destacan, Douglas North, James G. March, Johann P. Olsen, Paul DiMaggio y Walter W. Powell.

De hecho March y Olsen (1984), acuñaron el término *nuevo institucionalismo* en un artículo publicado en la *American Political Science Review* para denominar así al énfasis dado a los factores organizacionales en la vida política y a la importancia que tienen las normas y los valores en la definición de cómo las organizaciones deben y pueden funcionar.

En sus palabras, una organización –en el caso de esta investigación: el Estado–, responde a “*lógicas de lo apropiado*”, que sirven de marcos orientadores de acción a quienes en él se desarrollan.

March y Olsen mencionan que las instituciones pueden ser *agregativas* o *integrativas*. Las agregativas son las que se caracterizan por la negociación interna y el intercambio, del cual como consecuencia surge un proceso político; están íntimamente ligadas al análisis racional. Por su parte las instituciones integrativas presuponen un orden basado en la historia, la obligación y la razón.

Estos autores consideran que obviar a las instituciones como una variable endógena en la distribución del poder político genera problemas. Sin embargo, el conjunto de normas, reglas, rutinas y procedimientos cobra una lógica propia donde las instituciones son un reflejo de la realidad.

El no considerar esto implica caer en un reduccionismo, donde un gran número de teorías asumieron que los fenómenos eran simples consecuencias agregadas de las conductas comprensibles y racionales de agentes individuales o colectivos.

Aunado a ello, otras corrientes teóricas dejaban de lado que los actores sufren de “*incertidumbre*” pues el futuro es factor sujeto de una serie de externalidades que pueden volver inciertas las consecuencias de un hecho, cuestión que aplica también a las organizaciones.

Para Peter Hall (1986), este renovado interés por el estudio de las instituciones es transversal a la Ciencia Política, la Sociología, la Historia y la Economía, debido principalmente a la incidencia que estas ciencias tienen sobre lo social y lo político, precisando incluso que las reglas formales, procedimientos y estándares de prácticas operativas estructuran la relación entre individuos en varias unidades de la política y la economía.

Según José Antonio Rivas (2003, p. 37):

La relevancia de las instituciones estriba, sea cual sea la perspectiva o el tipo de gobierno, en que conforman el principal medio y pivote a través del cual se estructuran no sólo (sic) la democracia, el sistema político, sino además, y de manera especial, nuestras prácticas políticas, conductas, reglas, normas, rutinas códigos y naturalmente los procesos de socialización, participación e interacción social y política.

Cabe destacar que el neoinstitucionalismo tiene en buena medida al método comparado como factor determinante de sus estudios. Según March y Olsen, el neoinstitucionalismo “debe ser abordado y visto como una propuesta y búsqueda de ideas alternativas que simplifiquen las sutilezas del saber empírico de un modo teóricamente útil” (en Rivas, 2003, p. 39).

El neoinstitucionalismo aborda actores individuales, pero contextualizados. Las relaciones de contexto son determinantes para realizar un análisis de esta naturaleza, pues es ésta la denominada arena política en la cual se tejen relaciones de poder producto de un juego de intereses.

Los estudios desde la corriente neoinstitucionalista destacan los roles que las instituciones realizan; estos roles son los que en determinado momento le otorgan estabilidad o inestabilidad a todo sistema político.

Es importante señalar el concepto de *cambio institucional*, que autores como Paul DiMaggio y Douglas North desarrollan. Toda sociedad evoluciona en el tiempo lo que produce cambios históricos y con ello, según DiMaggio, se incluyen al menos cuatro etapas: a) formación institucional; b) desarrollo institucional; c) desinstitucionalización; y d) reinstitucionalización (Zucker, 1988).

Autores como George Tsebelis (1990), consideran que las instituciones son determinantes no solo al regular ese juego de intereses, sino que la mayor parte de las veces son en sí mismo el objeto de la arena que regulan. Aún y siendo estables, las instituciones se encuentran cambiando y aunque las normas y/o las costumbres parezcan estar escritas en piedra, al igual que el ser humano, se encuentran en permanente cambio, muchas veces imperceptible para los grandes conglomerados sociales.

Esto ha permitido comprender que el Estado, como la máxima institución creada por el ser humano, está también en constante evolución. El Estado regula la vida de las personas que habitan en él, no únicamente porque regula las relaciones, sino porque constriñe las propias acciones y dinámicas desarrolladas en su ámbito de acción.

La relación entre los individuos y las instituciones es por lo tanto el elemento cognitivo principal del neoinstitucionalismo. Metodológicamente requiere de la descripción, los marcos jurídico-normativos, la historia y los elementos racionales de la economía para

realizar comparaciones que permitan comprender la incidencia de las instituciones, sus características y las relaciones dinámicas que se generan a lo interno y con su entorno.

En síntesis, al hablar del neoinstitucionalismo, corriente teórica que sustenta esta investigación, estamos hablando que su abordaje puede ser dado desde cuatro enfoques: la Economía, la Historia, la Sociología y la Ciencia Política.

2.1 Neoinstitucionalismo económico

Éste es uno de los enfoques más interesantes de estudio de las instituciones tal y como lo aborda el neoinstitucionalismo en la actualidad. Anteriormente *los costos de transacción* no eran determinantes en las instituciones. Sin embargo, autores como North, revitalizan la importancia por este proceso que anteriormente era visto como una externalidad más y acentúa el interés por comprender su incidencia en las instituciones donde la lógica racional busca optimizar el beneficio y reducir estos costos.

Carl J. Dahlman reagrupa los costos de transacción en tres categorías:

1. *Costos de investigación e información*: son los costos incurridos en determinar si el bien necesitado está disponible en el mercado, quién tiene el menor precio, etc. Incluyen la prospección, comparación de la relación calidad/precio de las diferentes prestaciones propuestas, estudio de mercado, etc.
2. *Costos de negociación y decisión*: son los costos necesarios para llegar a un acuerdo aceptable con la otra parte de la transacción, como la redacción de un contrato apropiado, por ejemplo. En la teoría de juegos éste es analizado por ejemplo en el juego de la gallina.²
3. *Costos de vigilancia y de ejecución*: son los costos necesarios para asegurar que la otra parte mantenga los términos del contrato y tomar acciones apropiadas (a menudo, a través del sistema legal) si no se logra este cometido. Involucran el control de la calidad de la prestación, la verificación de la entrega, etc. (1979, p. 141-162).

² Dos adolescentes conducen un vehículo directo uno contra otro, el primero que se desvíe es considerado una gallina; esto ha sido analizado por la teoría de juegos.

Esto nos arroja un conjunto de conceptos que intentan interpretar las relaciones humanas –sobre todo las económicas- desde un punto de vista eminentemente racional, para lo cual los actores requieren de información completa en la medida de lo posible.

Factores como la incertidumbre son relevantes bajo este enfoque, pues a lo que se aspira es a la reducción del riesgo buscando blindarse con seguros y con implicaciones morales como mecanismo de control social. La idea, en síntesis, es no violar los acuerdos contractuales y establecer un conjunto de penas y sanciones que constriñan el actuar humano, mismo que repercute en el actuar institucional.

North señala que no solamente la maximización de la riqueza es determinante al momento de comprender el actuar humano, pues entran en juego otras variables:

Para explorar las deficiencias del enfoque de la elección racional en su relación con las instituciones, debemos sondear dos aspectos particulares de la conducta humana: 1) la motivación y 2) el desciframiento del medio. Al parecer, la conducta humana es más compleja que la que está encarnada en la función utilitaria individual de los modelos de los economistas. Muchos casos no simplemente maximizan la conducta de la riqueza, sino también del altruismo y de las limitaciones autoimpuestas, lo cual cambia radicalmente los resultados con respecto a las elecciones que de hecho hace la gente (2006, p. 34-35).

Este autor, máximo referente del neoinstitucionalismo económico, reconoce que las personas, o más bien en términos económicos “*los individuos*”, no son siempre del todo racionales, al menos no de todos los aspectos. Esto significa que el marco de las ideas es determinante para configurar mitos, leyendas, costumbres y acciones.

Esto significa que los individuos se mueven en el plano económico y político bajo el efecto de la incertidumbre, pero no necesariamente del riesgo. La interpretación del entorno por parte de los individuos es lo que hace posible que se trabaje constantemente tratando de minimizar el riesgo en un ambiente de incertidumbre. En síntesis, los individuos se relacionan con el entorno bajo un aprendizaje constante, lo que implica que se perciban muchas veces cambios institucionales:

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico (North, 2006, p. 13).

Esto significa que las instituciones reducen constantemente la incertidumbre pues le dan estructura a la vida diaria. El juego racional de este enfoque gira en torno siempre a los premios y castigos, donde los individuos buscan anular o reducir la sanción por romper una regla al ser descubiertos y sancionados (March y Olsen, 1997, p. 23).

Como centro nuclear de la propuesta del neoinstitucionalismo económico aparece la obediencia a las reglas que constriñen la actividad económica, lo que nos acerca al modelo incremental al estilo de Charles Lindblom (1959).

Los cambios se realizan en función de ajustar los requerimientos de los actores en un marco institucional en función de garantizar una maximización de las ganancias y potencializar los intereses particulares.

North (2006) presenta en su libro *“Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”* un párrafo en su parte introductoria que resume lo anteriormente señalado:

El cambio incremental proviene de las percepciones de los empresarios en organismos políticos y económicos que les indican que podrían reeditarles mejor alternando en un cierto margen el marco institucional existente. Pero fundamentalmente las percepciones dependen tanto de la información que reciben los empresarios como de la forma en que procesan esa información (p. 19).

Obviamente para North, tanto los mercados políticos como los económicos van a ser eficientes en función de tomas de decisión (elecciones) eficientes, es decir, sin costos de transacción. Al incurrir en costos de transacción resulta más complicado lograr el marco de eficiencia en una decisión basada en el modelo racional; esto es lo que nos acerca a la propuesta de Lindblom y hablar de una racionalidad limitada.

Esto nos lleva a generar rutinas de comportamiento que reducen la incertidumbre y constriñen el comportamiento humano con la finalidad de lograr estabilidad entre las elecciones e intereses individuales y el actuar colectivo con información incompleta.

Factores como la calidad, el nivel de desempeño y la eficiencia son determinantes para este nuevo institucionalismo bajo la lógica de maximizar los beneficios en las relaciones, fundamentalmente las relaciones económicas.

2.2 Neoinstitucionalismo histórico

Para Peter Hall y Rosmary Taylor (1996), el neoinstitucionalismo histórico se centra en la configuración de las organizaciones con énfasis en las coyunturas y los procesos de largo plazo. Surgido de teorías políticas provenientes del estructural funcionalismo, asocia instituciones con organizaciones y reglas o convenciones promulgadas por la organización formal.

En el caso de este neoinstitucionalismo, se asume que las decisiones políticas se toman al formar una institución o al iniciar una actividad de ésta, con efecto de influencia pronunciado, prolongado y dominante. Esto requiere comprender a la historia política como elemento estructural de las instituciones (Hall y Taylor, 1996).

Guy Peters afirma que las instituciones eran las reglamentaciones formales, los procedimientos de acatamiento y los procedimientos operativos que estructuran las relaciones sociales, económicas y políticas entre las personas (2003, p. 103).

Significa que la historia institucional es relevante y determinante para la correcta comprensión de la acción social. Factores como la cultura se potencializan bajo este enfoque, pues genera una importante relación entre individuos y contexto, lo que se traduce en la importancia que tienen los entornos para comprender no solo la acción social sino el cambio institucional por medio de valores colectivos creados por la propia inercia de la historia, lo que le genera una limitante, pues a diferencia de otros neoinstitucionalismos ralentiza al máximo el cambio institucional.

2.3 Neoinstitucionalismo sociológico

El neoinstitucionalismo sociológico proviene principalmente de trabajos que tienen relación con la teoría de las organizaciones. Autores como March y Olsen, Powell y

DiMaggio han dado sustento a este enfoque. Para ellos, las instituciones no son simples creaciones racionales del ser humano, sino más bien, son resultado de un conjunto de moldes sociales que poco a poco van produciendo y reproduciendo a la acción social que incide en la creación y evolución de las instituciones. A diferencia de la corriente económica, no son actos determinados, sino resultados más complejos, donde las instituciones iniciales crean nuevas instituciones por su propia evolución, cambian y mutan. Esto significa que en el fondo existe un dejo de elección racional, al considerarse el constreñimiento y las motivaciones que las propias instituciones crean en sí y para sí, mediante un sistema de premios y castigos.

Es por ello que el neoinstitucionalismo con estas características de enfoque cobra un genuino interés por la política, donde la organización es parte, pero que también genera exógenamente aportes a su entorno. La racionalidad no está enfocada en la corriente del *minimax*, del menor esfuerzo y del máximo beneficio, porque el interés no necesariamente es del todo racional, sino al ser parte de la acción social requiere que su racionalidad gire basados en la coherencia de su entorno.

Los moldes o patrones sociales, son capaces de regular el proceso de socialización desde lo macro a lo micro, lo que genera los valores y los marcos referenciales de una sociedad. Para este enfoque la cultura y el entorno social se vuelven determinantes, pues se consideran a las normas, los valores y roles como categorías nucleares del análisis.

Sin embargo, cabe aclarar que autores como March y Olsen consideran que no existe ningún dejo de racionalidad en los individuos que se constriñen culturalmente a instituciones que les aportan a los marcos de referencia. A criterio nuestro, existe al menos someramente un proceso de racionalización de la acción del individuo que decide plegarse a la lógica social, al constreñimiento, por la sanción a la norma que esto implica, sobre todo pesa para el análisis el temor a la sanción social.

Para finalizar, DiMaggio y Powell (en Rivas, 2003, p. 41) señalan que:

...esta perspectiva destaca las formas en que se estructura la acción y se hace posible el orden mediante sistemas compartidos de reglas que a la vez limitan la tendencia y la capacidad de los actores para optimizar, y privilegian algunos grupos cuyos intereses son asegurados por las sanciones y recompensas prevalecientes.

2.4 Neoinstitucionalismo politológico

Este neoinstitucionalismo tiene la característica de tomar elementos del neoinstitucionalismo económico y el sociológico, al combinar decisiones racionales y análisis institucional. El punto más importante tiene relación con la toma de decisiones que influencia y se influencia por los mecanismos que tanto los individuos y organizaciones disponen o crean.

Para el caso del Estado como centro de estudio por ser la máxima organización política (entiéndase institución), factores como el desempeño gubernamental, las burocracias, el estudio normativo, pero a su vez sus interrelaciones importan.

Aunque se ha escrito poco sobre este neoinstitucionalismo que “mezcla” los aportes del económico y el sociológico, incluso dada nuestra experiencia investigativa nos atrevemos a afirmar que también lo hace con algunos elementos del histórico. Autores como Anthony Giddens, señalan que esto es posible al centrarse en la cultura como generador del cambio institucional, creando nuevas rutinas organizacionales.

Rivas (2003, p. 42) señala que

El problema o disyuntiva del cambio social estriba en que dentro del cambio institucional es más fácil iniciar el cambio que controlar sus resultados. El neoinstitucionalismo politológico retoma el papel desarrollado por el Estado como principal agencia productora de leyes, de estabilidad y de integración política en la sociedad. Asimismo, y paralelo a la importancia que tiene el Estado, están los partidos políticos, grupos económicos, ONG y parlamento, como integradoras del orden y estabilidad de los sistemas políticos.

Incluso recientemente, el neoinstitucionalismo politológico ha considerado fundamental incorporar las decisiones de los individuos en la construcción de instituciones y no únicamente a las instituciones creando individuos.

2.4.1 Instituciones agregativas e integrativas

Los referentes de estos conceptos del neoinstitucionalismo son March y Olsen, quienes argumentan que las instituciones agregativas “agregan” por medio de la negociación

las preferencias que divergen entre los ciudadanos. En el caso de las integrativas, “*integran*” por medio del diálogo razonado las nuevas preferencias que comparten los ciudadanos (1997, p. 25).

Francisco Letamienda (2002, p. 170) señala:

En el paradigma de la agregación, el pueblo es un conjunto de individuos/ciudadanos cuya interacción está presidida por la racionalidad y el intercambio. En el paradigma de la integración, el pueblo es una colectividad que viene del pasado y se extiende hacia el futuro, regida por la historia y la obligación.

Al hacer referencia a una lógica racional, propia de la variable agregativa, se habla de conflicto de intereses y de negociación de los recursos. En el caso de la variable integrativa, hacemos referencia a valores y aspiraciones colectivas que permiten la cohesión social (Rivas, 2003).

De hecho March y Olsen (en Rivas, 2003, p. 43), señalan que:

Un proceso agregativo consiste en una negociación o regateo en el cual los grupos o individuos involucrados aceptan sacrificar algunas de sus preferencias a cambio de satisfacer otras. Por oposición tendríamos que un proceso integrativo es aquel en que los ciudadanos participan en una dinámica de creación de preferencias compartidas por todos.

Cabe considerar que en ámbitos democráticos no podemos hablar de la “*pureza*” de aplicación de ambos conceptos, sino que por el contrario, existe una mezcla de ambos que permiten interpretar de mejor forma el sistema político: se requiere de la negociación y el intercambio (agregativo) y la historia cohesionadora, así como el consenso (integrativo).

2.5 En síntesis

Para sintetizar lo referente al neoinstitucionalismo podemos partir de la recapitulación de Gabriel Pérez y Laura Valencia (2004) sobre al menos siete denominadores comunes que

esta corriente teórica tiene, tomando como base los aportes de Robert E. Goodin (1996, p. 19-20):

1. Los agentes individuales y los grupos persiguen sus proyectos en un contexto constreñido colectivamente.
2. Esos constreñimientos toman la forma de instituciones, patrones organizados de normas y roles socialmente construidos, y conductas socialmente prescritas, los cuales son creados y recreados continuamente.
3. Dichos constreñimientos son en algunos aspectos ventajosos para los individuos y grupos en la persecución de sus proyectos particulares.
4. Los mismos factores contextuales que constriñen las acciones de los individuos y los grupos también moldean sus deseos, preferencias y motivos.
5. Esos constreñimientos, normalmente tienen raíces históricas, residuos de poder de acciones y decisiones pasadas.
6. Los constreñimientos preservan, representan, e imparten diferentes recursos de poder a diferentes individuos y grupos.
7. Las acciones individuales y grupales, contextualmente constreñidas y socialmente moldeadas, son el motor que conduce la vida social.

En ello radica la importancia del neoinstitucionalismo para estudiar como marco teórico central el proceso de rediseño del Estado de Guatemala producto de una reforma constitucional –la última aprobada en 1994 por consulta popular-, pues se considera que cumple con el aporte necesario para los argumentos que en ella se exponen.

De hecho, una referencia importante en el aporte de esta investigación gira a la necesaria mezcla de enfoques para comprender el cambio en el diseño institucional del Estado, que para el caso guatemalteco aplica en relación con la percepción racional de diversos actores que ven las posibilidades que obtener mayores ventajas en lo político y económico al realizar una reforma constitucional, que a permanecer sin ella.

Sin embargo, esa característica agregativa, muy propia del neoinstitucionalismo económico, es también respaldada por una lógica integrativa, que se explica mejor desde el funcionamiento institucional del neoinstitucionalismo sociológico, en cuanto a la necesidad

de contar con la historia política del país³ para comprender el proceso de contexto que rodeó a la aprobación de las reformas a la Constitución Política del país.

Guatemala es un país caracterizado por una fuerte tendencia libertaria en cuanto a su accionar socioeconómico, incluso rayando en el anarquismo-libertario, ante la ausencia a conveniencia del Estado que respalde los acuerdos y contratos entre instituciones e individuos.

Esto nos lleva a considerar que el proceso de rediseño del Estado guatemalteco requirió del cambio institucional de unos pocos actores que se desempeñaron racionalmente y una colectividad que actuó producto de la integración respaldando las reformas con la consulta popular de 1994 sin más que actuar bajo una acción colectiva no racionalizada necesariamente.

³ No está demás señalar la relevancia que para este aspecto tiene el neoinstitucionalismo histórico y que al final logra sintetizarse todo con el politológico.

III. Materiales y métodos

3.1 Ubicación

La presente investigación se realizó en la Ciudad de Guatemala, centro neurálgico de las decisiones políticas y económicas para un Estado que se caracteriza por su alto nivel de centralismo en su accionar; específicamente en el Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales de la Escuela de Ciencia Política.

Es necesario destacar que en la Ciudad de Guatemala se encuentran ubicadas la Biblioteca Central de la Usac, la Biblioteca Landivariana de la Universidad Rafael Landívar y la Biblioteca Ludwig Von Mises de la Universidad Francisco Marroquín (UFM); estos centros sirvieron aportando el recurso bibliográfico y documental necesario para la construcción del referente teórico, conceptual y metodológico utilizado en la presente investigación.

Además, en el mismo espacio geográfico se encuentra la Hemeroteca Nacional, en donde se ubicaron las distintas notas de prensa para recrear hechos históricos y construir una cronología de los hechos vinculados a la investigación presentada.

Aunado a ello, la mayor parte de actores que brindaron el material empírico como en el caso de las entrevistas realizadas se ubican en la Ciudad de Guatemala. Esto incluye a expertos que fueron consultados por medio de grupos focales realizados en las instalaciones de la Digi.

La investigación tuvo una duración de 11 meses, desarrollándose entre febrero y diciembre de 2015.

3.2 Tipo de investigación

La investigación se caracteriza por ser *retrospectiva*, lo que permite evaluar los resultados actuales del sistema político, al revisarse las reformas constitucionales de 1993 y su evolución histórica.

Se intenta demostrar que las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la República el 17 de noviembre de 1993 y ratificadas mediante consulta popular el 30 de enero de 1994 generaron un cambio institucional drástico en el Estado de Guatemala; estas reformas tienen implicaciones aún para el día de hoy (diciembre, 2015).

La investigación es de carácter *no experimental*, ya que no se manejó ningún control sobre las variables por ser hechos ya sucedidos. A este tipo de investigación se le conoce también como *ex post facto*, proveniente del latín y que significa después de ocurridos los hechos. Autores como Fred Kerlinger (1983, p. 269) señalan que este tipo de investigación es una “...investigación sistemática en la que el investigador no tiene control sobre las variables independientes porque ya ocurrieron los hechos o porque son intrínsecamente manipulables”.

Otra de las características de la investigación presentada es que es *transeccional*,⁴ esto significa que se centra en analizar el estado de los fenómenos y sus variables en un momento determinado; en este caso cómo las reformas a la Constitución Política rediseñaron el Estado guatemalteco.

La investigación es *exploratoria* pretendiendo dar una visión general aproximativa del cambio institucional del Estado guatemalteco. La razón de esto obedece a que se han realizado muy pocos estudios que aborden el fenómeno tratado, por lo que es un primer acercamiento formal al tema investigado desde la Ciencia Política.

Por último, otra de las características de la investigación presentada es que es eminentemente *cualitativa*, pues tiene una base lingüística y semiótica para que por medio de la información bibliográfica, hemerográfica, entrevistas realizadas y grupos focales se pueda interpretar el hecho estudiado para su análisis.

3.3 Técnicas e instrumentos

Para lograr obtener la información necesaria se consideraron técnicas de gabinete, así como entrevistas semiestructuradas y grupos focales.

⁴ También denominado transversal.

3.3.1 Técnicas de gabinete

Según Loaraine Blaxter, et al. (2002, p. 11), las técnicas de gabinete hacen referencia a “aquellos procesos de investigación que no requieren salir al exterior literalmente hablando, en las cosas que se hacen sentado en el escritorio”. A este respecto se trabajó con el análisis bibliográfico y documental en la Biblioteca Central de la Usac, Biblioteca Landivariana y Biblioteca de la UFM. El porqué tomar estos centros de documentación obedeció a la necesidad de contar con bibliografía actualizada que tratara el análisis neoinstitucional, así como estudios que se han realizado sobre reformas.

Se realizó una clasificación de los documentos en seis categorías temáticas para facilitar la comprensión y mejorar el nivel de análisis, siendo éstas: a) Estado; b) Constitución; c) instituciones políticas; d) reformas constitucionales; e) representación política; y f) democracia. Dichas categorías fueron a su vez clasificadas en enfoques histórico, jurídico y político.

Tabla No.1

Matriz de información bibliográfica y documental

Categoría	Enfoque histórico	Enfoque jurídico	Enfoque político	Título	Autor
Estado					
Constitución					
Instituciones políticas					
Reformas constitucionales					
Representación política					
Democracia					

Fuente: elaboración propia.

Además, dentro de las técnicas de gabinete se realizó recopilación de información en la Hemeroteca Nacional. En un inicio se contempló trabajar con los diarios El Gráfico y

Prensa Libre. Sin embargo, conforme avanzaron los meses de investigación se determinó que el primer medio de comunicación escrita se encontraba ampliamente sesgado por el interés político que rodeaba la carrera por la presidencia del principal accionista de dicho medio, el señor Jorge Carpio Nicolle.

Por lo anteriormente descrito se decidió trabajar únicamente con Prensa Libre, debido a que si bien tiene una postura ideológica abiertamente de derecha, es el medio que mantuvo mayor estabilidad circulando en la sociedad guatemalteca, lo que permitió darle un seguimiento mucho más efectivo a las noticias en él presentadas.

En total se sistematizaron 806 notas de prensa que fueron vaciadas en la siguiente matriz:

Tabla No.2

Matriz de análisis de investigación hemerográfica

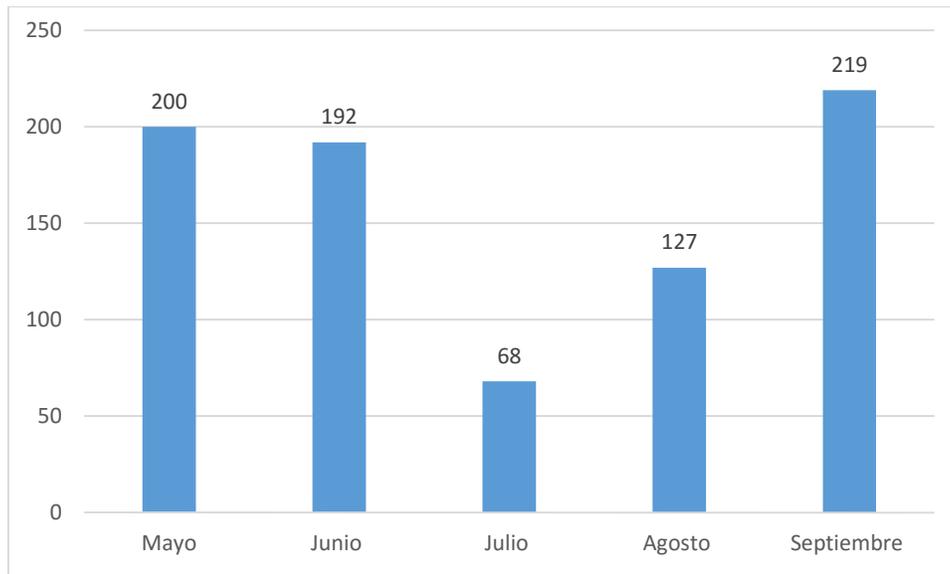
Hecho	Enfoque histórico	Enfoque jurídico	Enfoque político	Medio escrito	Titular	Autor	Fecha
	11	6	789	Prensa Libre			

Fuente: elaboración propia.

El mayor registro de notas se tuvo precisamente en el mes de septiembre de 1993, en el momento más álgido de la negociación en el Congreso de la República de los puntos que se aprobarían como reformas constitucionales.

Figura No.1

Notas periodísticas sistematizadas



Fuente: elaboración propia.

Esto nos demuestra que el sistema político entra en ciclos de negociación que no necesariamente son estables a través del tiempo, sino que pueden mantener su dinámica, ralentizarse o acelerarse.

3.3.2 Técnicas de campo

Loaraine Blaxter et al. (2002, p. 11) afirman que:

El trabajo de campo se refiere a la circunstancia de tener que salir a recolectar los datos. Estos pueden describirse como originales o empíricos y el acceso a ellos no será posible a menos que el investigador se proponga algún tipo de expedición. Por ejemplo, puede visitar una institución con el propósito de entrevistar a los miembros del personal, pararse en una esquina y repartir cuestionarios a los transeúntes o sentarse en una reunión y observar lo que acontece.

Dentro del trabajo de campo realizado se consideraron dos técnicas: las entrevistas semiestructuradas y los grupos focales.

El porqué de trabajar con *entrevistas semiestructuradas* se debió a que se intentó ubicar información esencial en actores y sectores que participaron en el proceso, permitiendo una valoración en el tiempo del rediseño institucional del Estado, o en palabras de North (2006) el *cambio institucional*, del Estado constitucional de derecho guatemalteco.

Lo que se pretendió con esto era que cada actor y/o sector entrevistado parte de un marco general de referencia de información, aportando sus propias particularidades y consideraciones del proceso.

Cabe recordar que en la entrevista semiestructurada:

Se determina de antemano cual es la información relevante que se quiere conseguir. Se hacen preguntas abiertas dando oportunidad a recibir más matices de la respuesta, permite ir entrelazando temas, pero requiere de una gran atención por parte del investigador para poder encauzar y estirar los temas –actitud de escucha- (Peláez, et al., s.f.).⁵

Se planteó una serie de preguntas que dieran el aporte inicial para la conversación, pero que no fueran limitantes en cuanto a hechos, sucesos o factores que pudiesen ser de interés para la investigación.

A continuación, se presenta el instrumento de entrevista:

⁵ Al respecto ver:
https://www.uam.es/personal_pdi/stmaria/jmurillo/InvestigacionEE/Presentaciones/Curso_10/Entrevista.pdf

Tabla No.3

Guía de entrevista semiestructurada

Nombre:

Responsabilidad/Cargo en 1993:

1. ¿Por qué surge la necesidad de reformar la Constitución en 1993?
2. ¿Cuál fue el contexto social, económico y político que se vivió en el momento de realizarse las reformas constitucionales del 17 de noviembre de 1993?
3. ¿Quiénes fueron los actores que participaron en el proceso de reforma a la Constitución en 1993?
4. ¿Cómo fue la correlación de fuerzas de los actores que mencionó anteriormente?
5. ¿Cuáles fueron los aspectos que se reformaron en 1993? A su criterio, ¿cuáles son las reformas más importantes?
6. ¿A qué sector o sectores de la sociedad considera que beneficiaron estas reformas?
7. ¿A qué sector o sectores de la sociedad afectó estas reformas?
8. ¿Cómo considera usted que influyeron las reformas realizadas en 1993 a la Constitución actual y al diseño institucional del Estado?
9. ¿Cuál es su análisis sobre el asesinato de Jorge Carpio Nicole? ¿Considera usted, qué tuvo un impacto en el contexto político de la época? ⁶
10. ¿Cuál fue la influencia de los medios de comunicación en el resultado de las reformas constitucionales de 1993?
11. En retrospectiva, ¿cómo analiza el impacto de las reformas constitucionales en la configuración del sistema político actual?

Fuente: elaboración propia.

Esta información fue vaciada en la siguiente matriz:

⁶ La información que otorgó esta pregunta será sujeta de una investigación académica posterior.

Tabla No.4

Matriz de análisis de información de las entrevistas

Nombre	Fecha de la entrevista	Elementos del contexto	Reformas más importantes	Actores	Asesinato de Jorge Carpio Nicolle	A qué sector benefició	A quién perjudicó	Cómo analiza el impacto

Fuente: elaboración propia.

Es importante destacar que en un inicio no se había considerado como factor de análisis el asesinato de Jorge Carpio Nicolle, dirigente de la Unión del Centro Nacional (UCN); sin embargo, conforme fue avanzando la investigación el hecho se convirtió en un factor importante, más no determinante, dentro del proceso. Los resultados de esto serán sujetos de una nueva investigación académica a futuro.

Las entrevistas fueron transcritas en su totalidad, sometiéndose a los programas Nvivo 10 y Weft QDA, lo que facilitó el proceso de análisis y citas en los resultados de la investigación.

Un punto importante a destacar es que se realizaron *cuestionarios* cuando el entrevistado no accedió por tiempo a una entrevista. El contenido del cuestionario es el instrumento descrito en la Tabla No.3.

En lo que respecta a los *grupos focales*, fue una técnica sugerida por la Digi para contar con insumos que revisaran los hallazgos de investigación, plantearan sugerencias y validaran el proceso investigativo.

Se realizaron dos grupos focales, uno el 10 y otro el 29 de septiembre con los siguientes investigadores: Jorge Amado del IIPS; Lester Flores, de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales; Lisandro Acuña y Edgar Balsells del Ipnusac.

La técnica del grupo focal se caracteriza por ser una recolección de datos por medio de una entrevista grupal semiestructurada, la cual gira alrededor de una temática propuesta por el investigador (Escobar y Bonilla-Jiménez, s.f.).⁷

⁷ Al respecto ver:

http://www.uelbosque.edu.co/sites/default/files/publicaciones/revistas/cuadernos_hispanoamericanos_psicologia/volumen9_numero1/articulo_5.pdf

A los investigadores se les presentó una matriz con los artículos constitucionales originales de 1985 y los reformados en 1993.⁸ La discusión giró en torno a por qué se reformaron los artículos, quiénes ganaron y quiénes perdieron.

Tabla No.5

Matriz grupo focal

No.	Artículo	1985	1993	Por qué se reforma	Quién gana	Quién pierde

Fuente: elaboración propia.

Esto permitió una revisión desde el enfoque jurídico-político de los artículos reformados que por motivos formativos del equipo de investigación (Ciencia Política), no se contaba, por lo que se considera un valioso aporte de sugerencia de la Digi.

3.4 Muestreo

Según Gildaberto Bonilla (2005, p. 20) la muestra “es un subconjunto parte de la población, que lleva implícita todas las características del universo”. Para esta investigación no procedió propiamente un muestreo, pero si se realizó una labor de selección de actores que fueron determinantes en el proceso de reformas constitucionales de 1993 por su participación directa en el proceso. El perfil de los sujetos de entrevista fueron principalmente ex constituyentes, diputados de la legislatura inmediata anterior a 1993 e inmediata posterior a dicho año (depurados y depurables), así como actores de la sociedad civil organizada en la Instancia Nacional de Consenso y la Multisectorial.

En total se realizaron 12 entrevistas y cuatro cuestionarios. Los entrevistados fueron:

⁸ Ratificados en 1994.

Tabla No.6

Matriz de entrevistas realizadas

No.	Nombre	Cargo en 1993	Duración de grabación (minutos aproximados)
1	Manolo Vela	Líder estudiantil universitario	32
2	Luis Linares	Investigador de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales	31
3	Nineth Montenegro	Dirigente del Grupo de Apoyo Mutuo	23
4	Catalina Soberanis	Diputada Democracia Cristiana Guatemala 1985-1990	38
5	Alfonso Cabrera	Diputado Democracia Cristiana Guatemala 1985-1990	43
6	Fernando Girón	Miembro de la Multisectorial Social	33
7	Mario Fuentes Destarac	Asesor reformas constitucionales 1993	28
8	Jorge Mario García Laguardia	Procurador de los Derechos Humanos	63
9	Víctor Gudiel	Secretario General de la Asociación de Estudiantes Universitarios	41
10	Vinicio Cerezo	Presidente 1985-1990	48
11	Dionisio Gutiérrez	Empresario	58
12	Jorge Serrano Elías	Presidente 1991-1993	190

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a los cuestionarios los mismos fueron llenados por los siguientes personajes:

Tabla No.7

Matriz de cuestionarios

No.	Nombre	Cargo en 1993	Hojas enviadas
1	Edgar Gutiérrez	Coordinador Área Política Fundación Myrna Mack	2
2	Otto Zeissing	Sindicato del Organismo Judicial	4
3	Byron Morales	Coordinador de la Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala	4
4	Raquel Zelaya	Miembro de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales.	2

Fuente: elaboración propia.

Como técnica para trabajar con la muestra se optó por la saturación discursiva, que permitió, por medio del discurso de los actores, elaborar descripciones y generalizaciones del proceso político sujeto de estudio. Esta fue una recomendación de la Digi.

3.5 Operacionalización de las variables

Una variable es “una característica que puede tomar diferentes valores” (Bonilla, 2005, p. 18). Esta investigación fue trabajada por objetivos y no por hipótesis, por considerarse muy reduccionista plantear una hipótesis en una investigación de tipo exploratoria.

A continuación se desagrega dicha operacionalización por tipo de variable, dimensión y forma de análisis:

Tabla No.8

Operacionalización de variables

Tipo de variable	Dimensional	Forma de análisis
Cualitativa: diseño institucional del Estado de Guatemala.	Diseño producto de la Asamblea Nacional Constituyente.	Método comparativo entre el Estado de derecho constitucional de

		1985 con respecto al inmediato anterior. Información bibliográfica, documental, hemerográfica y entrevistas semiestructuradas a actores clave. Evolución a lo largo de los últimos 20 años.
Cualitativa: intereses de los actores y bloques de poder.	Principales temáticas planteadas a la agenda del Congreso de la República para ser objeto de modificación constitucional.	Revisión hemerográfica y del diario de sesiones del Congreso de la República para conocer quiénes y cuáles fueron en su totalidad las propuestas presentadas.
Cualitativo: rediseño institucional del Estado de Guatemala.	Propuesta final que fue aprobada por el Congreso de la República y enviada al Tribunal Supremo Electoral para someter a Consulta Popular.	Método comparativo que permita evaluar los cambios en el diseño institucional de 1985 y el rediseño de 1993, así como su evolución en los últimos 20 años.

Fuente: elaboración propia.

IV. Resultados: análisis y su discusión

4.1 El contexto previo a las reformas constitucionales: el pecado original

Las reformas constitucionales que se discutieron en 1993 por el Congreso de la República, con la participación de diversos sectores y actores de la sociedad guatemalteca, difícilmente se hubieran llevado a cabo de no ser por el intento del rompimiento al orden constitucional por parte del entonces Presidente de la República, Jorge Antonio Serrano Elías, quien el 25 de mayo de 1993 trató de desarticular al Organismo Judicial y al Congreso de la República, al estilo de lo que había hecho Alberto Fujimori en el Perú el 5 de abril de 1992.

Ese intento no consumado de golpe de Estado tuvo su razón de ser en una serie de antecedentes que se remontan incluso al momento en que se refunda el Estado de Guatemala a mediados de los años ochenta del siglo XX.

Guatemala contaba con una Constitución Política de muy reciente data. Fue creada y promulgada el 31 de mayo de 1985. Molina (1998, p. 28) señala que una Constitución es un “conjunto de reglas fundamentales por las que se rige un Estado y que, allí donde supera el mero carácter programático, se convierte en la fuente primaria del ordenamiento jurídico”. Esto significa que su contenido es obligatorio para todos los habitantes de un Estado.

En un paso en el que se buscaba que el traslado de regímenes militares autoritarios a civiles democráticos se convocó a una Asamblea Nacional Constituyente en el año de 1984, misma que tendría como responsabilidad la elaboración de una nueva Constitución Política. Esta Constitución sería el resultado de un proceso de negociación interelitaria entre Ejército, representantes del sector económico privado y los partidos políticos vigentes en aquella época. Guatemala pasaba con ello de un modelo contrainsurgente a una etapa de construcción democrática en un proceso de transición de larga data (Torres-Rivas, en Dabroy, 2014).

La búsqueda de ese espacio por parte de una clase política progresista, aglutinada en un inicio por la Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG) y luego por el Partido Social

Demócrata (PSD), sería respaldada también por partidos políticos de derecha como el Movimiento de Liberación Nacional (MLN) y el Partido Institucional Democrático (PID).

Aunado a ellos y luego de la apertura partidaria generada por el entonces Vicepresidente de la República en 1982, Francisco Villagrán Kramer, se le sumarían partidos como el Frente de Unidad Nacional (FUN), la Central Auténtica Nacionalista (CAN), el Partido Nacional Renovador (PNR) y el Frente Unido Revolucionario (FUR); a ellos posteriormente se agregaría la Unión del Centro Nacional (UCN).

Estos partidos (con excepción del PSD que igual que la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca⁹ -URNG-, veían como una estrategia del régimen militar la transición), tuvieron participación en el diseño del nuevo modelo estatal; un modelo de Estado constitucional de derecho basado en el sistema democrático representativo y en valores axiológicos democratacristianos (Dabroy, 2014).

Así, con la Constitución creada por dicha Constituyente, surgió en la palestra política un Estado que reconocía plenamente los derechos humanos de primera y segunda generación –individuales y colectivos-, la figura del Procurador de los Derechos Humanos, al estilo del *Ombudsman* sueco, el reconocimiento de la existencia de comunidades indígenas, el intento de dar participación política a diferentes sectores (sobre todo aglutinados en las universidades y colegios profesionales) para la toma de decisiones de cargos públicos relevantes por medio de comisiones de postulación.

El diseño institucional original abarcaba no únicamente una redefinición de los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), sino también un nuevo sistema político, que por antonomasia incluye al sistema de partidos y al sistema electoral que le da sustento. Aunado a esto se creaba una Corte de Constitucionalidad (CC) que daría garantía para el respeto al orden constitucional.

Lo que se percibe al estudiar ese diseño institucional es una fuerte responsabilidad en la toma de decisiones para la clase política que fuera electa, es decir por medio del modelo de democracia representativa. Todo esto en medio de un ambiente de transición democrática y en un punto álgido del conflicto armado interno (que rondaba los 25 años de existencia). Se trataba de construir un nuevo Estado producto del pacto político que significó la Asamblea Nacional Constituyente.

⁹ Entonces movimiento armado subversivo y no partido político.

4.2 El “Serranazo”

Existió un hecho que no estaba contemplado en la agenda democrática del país. Esto fue el intento de autogolpe de Estado de Jorge Serrano, quien había asumido la Presidencia de la República el 14 de enero de 1991.

Jorge Serrano, irónicamente, se había beneficiado de la creación de ese diseño institucional que luego quiso trastocar; llegó a la presidencia producto de la coyuntura política en la que la CC había negado la participación del general José Efraín Ríos Montt, quien se había postulado por el Frente Republicano Guatemalteco (FRG). Aunado a ello, en una segunda vuelta, la DCG dio su respaldo a Serrano para que Jorge Carpio Nicolle, de la UCN, no pudiera hacerse del poder político.

Durante el proceso electoral de 1990 fue muy comentado un debate televisivo en donde según el propio Vinicio Cerezo, se pactó con Jorge Serrano para que éste hiciera ver mal al entonces presidente y que con ello tuviera opción de pasar a una segunda vuelta (comunicación personal, 25 de febrero de 2014).

La DCG se encontraba dividida y pese a que Alfonso Cabrera resultó electo como su candidato presidencial, luego de un proceso muy tenso de negociaciones, éste nunca logró despegar en la intención de votos, debido principalmente a una pancreatitis que le impidió estar en buena parte del proceso electoral.

Esto le permitía a Jorge Serrano tener una mayor posibilidad de hacerse con la presidencia, pese a que llegó apoyado por el Movimiento de Acción Solidaria (MAS), un partido de reciente data, hecho a su medida para ser él su candidato presidencial, Serrano no era precisamente un neófito en la política: había sido Jefe del Consejo de Estado del gobierno de facto del general Efraín Ríos Montt entre 1982 y 1983, fue candidato presidencial en 1985 por la coalición del Partido de Cooperación Nacional (Pdcn) y el Partido Revolucionario de Guatemala (PRG)¹⁰.

Jorge Serrano marcó la pauta de los partidos políticos *franquicia*, término acuñado por la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Asiés), para denominar a los partidos que:

¹⁰ El PRG era, con nuevo registro, el antiguo Partido Revolucionario (PR).

...combinan un enfoque en lo electoral, con un alto nivel de centralización en la toma de decisiones, sobre todo con respecto a las candidaturas. Se pueden denominar partidos franquicia porque los comités ejecutivos nacionales (CEN) ceden temporalmente la marca del partido a algún candidato municipal durante la época electoral. A cambio, los candidatos se encargan de crear organizaciones, lo cual beneficia a los CEN, pues les permite: 1) cumplir los requisitos de organización establecidos por la ley, y 2) promocionar la imagen de los candidatos presidenciales y candidatos a diputaciones en los municipios. Al finalizar el período electoral, en muchos casos ambas partes finalizan su relación e inician el proceso de nuevo (Asías, 2013, p. 1-2).

El MAS surgió prácticamente de la nada, “sin un discurso bien elaborado, sin formación de cuadros y con limitada organización nacional” (Dabroy, 2014). La debilidad del MAS se reflejó al momento de los resultados de las diputaciones obtenidas, logrando solamente 18 diputados, lo que significaba 16% del parlamento.

En este escenario surge la denominada *trinca infernal*, una agrupación de diputados de la DCG, la UCN y el MAS, que se encargaron de solicitarle una serie de prebendas y dinero en efectivo al Ejecutivo a cambio de apoyo parlamentario, afirmación de una ex parlamentaria que bajo este tema prefiere omitir su nombre.

Según Ricardo Gómez Gálvez (comunicación personal, 18 de febrero de 2014), uno de los puntos que no hacía fácil la relación entre el Ejecutivo y el resto de poderes del Estado era la personalidad de Jorge Serrano, a quien se le señala de ser extremadamente autoritario y poco dado al consenso, hecho que fue confirmado en entrevista realizada a Dionisio Gutiérrez (comunicación personal, 26 de junio de 2015).

Por su parte, Jorge Serrano en su libro “*La Guayaba tiene dueño*”, señala con respecto al porqué decidió trastocar los poderes del Estado:

Liberar al pueblo del Secuestro (sic) del Estado, es acabar con la alevosía y ventaja con la que se ha manipulado a los políticos, los diputados, los jueces y magistrados, los medios de comunicación y, en general, a muchos de los miembros de la sociedad civil (2012, p. 34).

El acto fue rechazado por distintos grupos y corrientes de la sociedad; sin embargo, es muy importante analizar el contenido del discurso de la proclama del 25 de mayo (ver anexos). En él, se intenta tener una justificación constitucional al hecho al hacer referencia al artículo 21 transitorio:

He decidido suspender temporal y parcialmente la Constitución Política de la República, según lo permite el artículo 21 transitorio y final de la misma Carta Magna. Este artículo permite que la Constitución continúe con plena validez y vigencia, pero al mismo tiempo, nos da cabida a hacer algunos cambios que consideramos urgentes (Serrano, 2012, p. 354).

El artículo en mención cita textualmente:

Artículo 21. Vigencia de la Constitución. La presente Constitución Política de la República de Guatemala entrará en vigencia el día 14 de enero de 1986 al quedar instalado el Congreso de la República y no pierde su validez y vigencia pese a cualquier interrupción temporal derivada de situaciones de fuerza.

Se exceptúan de la fecha de vigencia el presente artículo y los artículos 4, 5, 6, 7, 8, 17 y 20 de las disposiciones transitorias y finales de esta Constitución, los cuales entrarán en vigor el 1º. de junio de 1985.

Según la CC, “esta disposición no ha sido objeto de examen particularizado” (Corte de Constitucionalidad, 2002, p. 232), lo cual evidencia un alto nivel de ambigüedad en este artículo, pues a menos de que la Constitución se sustituya por una nueva, el orden constitucional es permanente bajo cualquier circunstancia.

Serrano según comenta (2012), buscaba que el Tribunal Supremo Electoral (TSE) procediera a convocar en sesenta días a una Asamblea Nacional Constituyente que elaborara una nueva Constitución porque consideraba ya que la vigente para aquella época tenía serios problemas:

...quiero decir que en este preciso momento solicito al Tribunal Supremo Electoral que proceda a convocar en sesenta días a una Asamblea Nacional Constituyente, que permita hacer una revisión de nuestro texto constitucional y nos permita tener una Constitución que supere todos los problemas que la actual Constitución tiene (p. 355).

En su discurso del 25 de mayo de 1993, Serrano (2012) manifestaba que la Constitución no requería nuevamente de más reformas constitucionales, pues la consideraba blanda y reglamentaria, sino que debía de cambiarse en su totalidad.

Personajes como el empresario Dionisio Gutiérrez, uno de los más importantes del país y que por aquél entonces dirigía el programa televisivo de opinión pública “*Libre Encuentro*”, manifiesta otra posición con respecto a la llegada y salida del poder de Jorge Serrano:

El gobierno de Serrano inicia después del primer gobierno de la democracia presidido por Vinicio Cerezo. Yo recuerdo que el gobierno de Cerezo tuvo pocos avances, se perdieron oportunidades importantes para la consolidación de la democracia, esa democracia que estaba naciendo y cuando llega al poder Serrano, que es el resultado de un proyecto improvisado por las condiciones electorales del país, un personaje que llega al poder con serios problemas económicos de sus empresas¹¹ y luego decide gobernar como lo hizo: altos niveles de corrupción, al final se dan una serie de negocios en el gobierno, algunos manejados en el Ejecutivo, otros parcialmente desde el Congreso y también en la Corte Suprema, había gente que tenía sus propios negocios, obviamente gente del Ejército, especialmente todo a nivel del Ejecutivo, yo recuerdo en esa época yo estaba muy activo, dando conferencias en el interior con Hellen Mack, Ramiro de León y yo. Sobre todo con Ramiro de León yo tenía una relación cercana, siendo el Procurador de los Derechos Humanos, estábamos yendo al interior con frecuencia a dar conferencias a universidades, ONG, y diferentes grupos sobre: derechos humanos, libertad de expresión, desarrollo económico y

¹¹ Jorge Serrano manifiesta que cuando llega a la presidencia lo hace con plena solidez económica:” cuando yo llegue a la Presidencia de la República, yo tenía un informe patrimonial de Q23 millones y tenía en total Q265 mil en deudas. (...) esos datos están en la Contraloría General de Cuentas” (comunicación personal, 26 de junio de 2015).

social, y por eso teníamos una amistad, sino también una relación constante. A mí me avisan una noche de lo que estaba sucediendo y ahí inicia lo que fue el golpe de Estado de Serrano... (comunicación personal, 26 de junio de 2015).

Según Dionisio Gutiérrez, el entonces presidente Jorge Serrano buscaba “ir construyendo una mafia militar que eran los militares duros de la dictadura que había llegado al poder con el gobierno de Serrano, y luego la cantidad de negocios, corrupción, el inicio de la contaminación de las instituciones” (comunicación personal, 26 de junio de 2015).

A juicio de este actor, el cáncer de la corrupción se acentúa en este gobierno, lo que permite diferenciar algunas cuestiones con el inmediatamente anterior de Vinicio Cerezo, a quien lo llevó un partido sólido de más de 30 años de vigencia y con una bancada mayoritaria.

Esto nos permite hacer la siguiente inferencia: *los partidos políticos pequeños en estructura y con escaso número de diputaciones están más propensos a la corrupción y a la debilitar sus instituciones por la ausencia programática del cómo gobernar y a un sistema de pesos y contrapesos internos.*

Fernando Girón (comunicación personal, 22 de mayo de 2015) percibe que lo que intentaba Serrano era una recomposición de fuerzas, no necesariamente prodemocráticas, sino más bien una sustitución de actores oscuros por otros con similares características:

Mi percepción fue que la imposibilidad de poder seguir manejando al Estado a través de la legalidad formal, la legalidad pública y con todo el Congreso de la República había obligado a Serrano y a los intereses que él representaba en limpiar la mesa, es decir, hacer un nuevo repartimiento de fuerzas dentro de los poderes fácticos y poderse partir el pastel del manejo del Estado. Siempre tuve claro de que Serrano Elías no se iba a quedar allí de dictador alterno, sino que iba a ser una especie de fujimorazo. Es decir, de recomponer la institucionalidad pública para crear condiciones para que los actores más influyentes fueran los de él y no los otros; poder desprenderse de algunos poderes que en ese momento ya eran muy grandes y muy molestos, básicamente la “Cofradía” de Francisco Ortega Menaldo, que hasta la fecha sigue controlando un porcentaje inmenso de la violencia organizada y entre otros la narcoactividad. Fíjese, que yo acuerdo decirle narcoactividad no narcotráfico, porque

el tráfico de armas es una parte de la narcoactividad y la narcoactividad es mucho más amplia y entran en juego poderes políticos, económicos y sociales; y dentro de los económicos, básicamente los financieros porque son los que lavan los activos y son los que viabilizan y no solo acumular los recursos, sino que situarlos, entonces terminan teniendo el manejo estratégico del negocio. Porque la narcoactividad y todos los tráficos ilegales, al final lo que son, son formas de acumulación de capital, es una inversión más, solo que algunos son aceptados y estos no, son ilegales.

Con esta afirmación podemos hacer una segunda inferencia: *las intenciones de Jorge Serrano eran la sustitución de actores que respondieran a los intereses que él representaba, no necesariamente trastocar el modelo de Estado, sino más bien adecuarlo a intereses, por lo tanto al ser intereses y no posiciones, hablamos que el diseño de Estado desde el punto de vista ideológico no fue el factor de debate central.*

4.3 El rechazo al Serranazo

Ante las intenciones de romper el orden democrático del país, diversos sectores se manifestaron en contra del mismo. La sociedad civil organizada, con el respaldo del sector económico tradicional, e incluso, de los círculos más conservadores del país, se sumaron a personajes como Ramiro de León Carpio, entonces Procurador de los Derechos Humanos, la premio Nobel de la Paz –Rigoberta Menchú Tum, la propia CC, el TSE, el Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala (CANG), así como el propio Ejército valoraron la transición democrática.

Se debe recordar que los hechos sucedieron en medio de un conflicto armado interno que rondaba los 33 años de existencia y que si bien Jorge Serrano había iniciado pláticas más aceleradas para lograr alcanzar la paz con la URNG, el mismo proceso se ponía en riesgo si la institucionalidad del país se debilitaba en el juego político que pretendía que el Estado se amoldara a los intereses de Jorge Serrano.

Se conformaron al menos dos grupos que buscaban mantener la democracia en el sistema político guatemalteco, estos fueron:

- a) la *Instancia Nacional de Consenso* que lo integrarían el Partido Social Demócrata (PSD), Partido de Avanzada Nacional (PAN), Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG), Unión del Centro Nacional (UCN), Frente Republicano Guatemalteco (FRG), Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (Cacif), Cámara Empresarial, una parte de sindicatos organizados en la Central Nacional de Trabajadores Unificados (CNTU); y
- b) la *Multisectorial del Sector Social*: Unidad de Acción Sindical y Popular (UASP), la Usac, la Coordinadora de Sectores Civiles, que contó con el liderazgo de Rigoberta Menchú Tum, Premio Nobel de la Paz 1992 (Dabroy, 2014, p. 46-47).

La intención no era únicamente el desconocer a Jorge Serrano, sino el no darle la continuidad al proyecto del MAS si su vicepresidente, Gustavo Espina Salguero, asumía el poder.

El 6 de junio de 1993, el Congreso de la República, por orden de la CC y luego de intentos infructuosos de algunos correligionarios de Serrano porque Gustavo Espina asumiera el poder, elige a Ramiro de León Carpio, quien fue perseguido por el gobierno de Serrano como Procurador de los Derechos Humanos, y a Arturo Méndez Herbruger, quien previo a esto ocupaba el cargo de presidente del TSE.

Según Alfonso Cabrera, quien fue diputado y candidato presidencial de la DCG, afirma que la llegada de Ramiro de León al poder se debió al apoyo recibido por Cacif:

En el primer día la Instancia Nacional de Consenso presenta candidatos, cada quien presenta su candidato. Un grupo de partidos políticos, en donde no estaba la Democracia Cristiana, presentan la candidatura de Ramiro de León y el Cacif anuncia que ellos vetan la candidatura de Ramiro de León, al día siguiente era la elección. Los demócratacristianos con otros aliados, presentamos la candidatura de Herbruger, que nos parecía un hombre con todas las condiciones éticas, académicas y morales para hacerse cargo de la transición, entonces presentamos esa candidatura y parecía que se había logrado un consenso menos de los empresarios, para mi asombro al día siguiente antes de la elección, resulta que aparece Ramiro de León como candidato del Cacif, lo habían vetado un día antes y al día siguiente lo proponen; o sea, se lo

llevaron a la Antigua, el Club de la Antigua y allá lo convencieron y de una vez lo cooptaron (comunicación personal, 25 de mayo de 2015).

Esto nos permite realizar la tercera inferencia dentro del sistema político guatemalteco: *existe un actor con capacidad de veto no formal que puede moldear las decisiones políticas y económicas de acuerdo a sus intereses, ese actor es el Cacif quien regularmente no trabaja con proyectos unificados de todos sus agremiados, pero que sí es capaz de articularse ante amenazas comunes, bajo su lógica de posicionamiento político libertario.*

Así, del respeto a la democracia y a la institucionalidad que ésta debe de tener para garantizarse a sí misma, se dio paso a hablar de lo que ya Jorge Serrano planteaba, la necesidad de hacer cambios a la Constitución Política de la República. El punto era ¿se debía convocar nuevamente a una Constituyente o era suficiente hablar de reformas?

4.4 El camino de las reformas constitucionales de 1993

A la par de hablar de cómo se sustituiría a Jorge Serrano Elías en el poder, los partidos políticos y la sociedad civil organizada, así como el propio sector empresarial, se planteaban la necesidad de hacer cambios en la Constitución Política de la República.

Lo primero que se discutía era la innegable corrupción que se desarrollaba en las instituciones del Estado, pero de sobremanera en el Congreso de la República. Los medios de comunicación escrita como Prensa Libre y la revista Crónica, aunado a noticiarios televisivos como Noti 7, ponían en la agenda pública la corrupción de los diputados que en casos como los de Oliverio Chinchilla Vega del PR, a quien se le señalaba de manejarse con corrupción y abuso de autoridad; a este tipo de casos se sumaba la llamada *Trinca Infernal*, el discurso de que los políticos son corruptos y que lo estatal únicamente sirve como foco de corrupción.

Así, se construyó el discurso de los *depurables*, para denominar a los diputados cuestionables. Es interesante ver los argumentos que plantearon para justificar esa depuración, pues el primer mecanismo que se podría considerar es que no cumplían con el artículo 113 constitucional, que dice: “Artículo 113. Derecho a optar a empleos o cargos públicos. Los guatemaltecos tienen derecho a optar a empleos o cargos públicos y para su

otorgamiento no se atenderá más que a razones fundadas en méritos de capacidad, idoneidad y honradez” (Asamblea Nacional Constituyente, 1985, p. 21).

Sin embargo, este artículo parece tener relación únicamente para otorgar los cargos, pero uno vez dado no puede retirarse a los mismos de él. Por lo tanto las razones para justificar esta decisión se basaban en la reducción del número de diputados.

Oliverio García Rodas, del MAS en ese momento, proponía un proyecto de reformas a la Constitución y a la Ley Electoral y de Partidos Políticos como un mecanismo de depuración del Organismo Legislativo. Entre las modificaciones que Oliverio planteaba estaban la reducción de 116 a 68 diputados, eliminando la elección del listado nacional. Citando textualmente nota de Prensa Libre del 8 de junio de 1993, este diputado afirmaba “no me volveré a postular como candidato a ningún cargo público; la experiencia me lo recomienda. Los errores políticos a veces se pagan demasiado caros y hay que afrontarlos”.

Cabe señalar que Oliverio García Rodas fue Constituyente, diputado al Congreso de la República entre 1986-1991, 1991-1994, 2004-2008, 2008-2012, 2012-2016 y ha sido reelecto para el período 2016-2020, esto demuestra que la posición de varios políticos con respecto a las reformas constitucionales no fue necesariamente genuina.

Juan Francisco Reyes López, quien sería Vicepresidente de la República en el período 2000-2004 con el FRG, mencionaba que la petición popular exigía la depuración de los organismos del Estado, ya que el Congreso había perdido ante el pueblo el poder como Organismo Legislativo y representante del mismo (Prensa Libre, 8 de junio de 1993).

Por su parte, el entonces presidente del Congreso de la República, José Fernando Lobo Dubón, afirmaba que la depuración tenía que hacerse tanto para los corruptos pasivos, como los activos, haciendo referencia tanto al que recibe como el que ofrece, pues ambos son culpables de la corrupción (Prensa Libre, 15 de junio de 1993).

El entonces Presidente Ramiro de León Carpio, asumió como propio el tema de la depuración del Congreso de la República y el resto de organismos del Estado (Prensa Libre, 8 de agosto de 1993). De hecho, Jorge Serrano manifiesta que fue prácticamente una disposición de quienes estaban detrás de la reforma constitucional el que Ramiro de León Carpio abanderara las reformas constitucionales.

En buena medida se pretendía utilizar como mecanismo legal la renuncia del derecho de antejuicio por parte de los diputados para que fueran procesados por el sistema de justicia;

sin embargo, y pese a la aparente voluntad de los líderes del Legislativo y Ejecutivo, el mecanismo seguía sin convencer a los diputados que eran acusados de renunciar.

Ramiro de León Carpio planteaba el 24 de agosto de 1993 en Prensa Libre que la iniciativa de reformas constitucionales tenía tres objetivos:

- a) Abolir el derecho de antejucio de los funcionarios de los tres organismos del Estado.
- b) Prohibir la asignación de gastos confidenciales.
- c) Presentar el mecanismo final de depuración del aparato estatal.

De León Carpio afirmaba textualmente “nuestra propuesta busca unir la legalidad que debe revestir al proceso de depuración, con la legitimidad que es necesaria para solventar esta crisis nacional” (Prensa Libre, 24 de agosto de 1993); obviamente para que esto tuviera sustento debía de ser validada por consulta popular.¹²

El apoyo de la sociedad civil giraba públicamente por las figuras de Nineth Montenegro, quien dirigía el Grupo de Apoyo Mutuo (GAM); esta agrupación surgió en defensa de los derechos humanos, principalmente de familiares desaparecidos en medio del conflicto armado interno que estaba aún vigente para el año de 1993. Aunado a ella, aparecían las figuras públicas de Rigoberta Menchú, recientemente nombrada Premio Nobel de la Paz, y el empresario y comunicador Dionisio Gutiérrez, quienes demandaban la renuncia de los diputados calificados como depurables.

Nineth Montenegro *afirmaba que no tenía intenciones de ser diputada* (Prensa Libre, 25 de agosto de 1993), pero asumió desde el 14 de enero de 1996 como tal, estando ahora por cumplir 20 años como diputada al Congreso y reeligiéndose una vez más para el período 2016-2020.

Lo que se pretendía era la reducción de 116 a 70 diputados, convocando a elecciones para completar dicho vacío, lo que permitiría que nuevos partidos que surgían propiciarían nuevos liderazgos para el sistema político.

¹² Artículo 280.- Reformas por el Congreso y consulta popular. Para cualquier otra reforma constitucional, será necesario que el Congreso de la República la apruebe con el voto afirmativo de las dos terceras partes del total de diputados. Las reformas no entrarán en vigencia sino hasta que sean ratificadas mediante la consulta popular a que se refiere el artículo 173 de esta Constitución –este artículo fue adicionado producto de las reformas aprobadas por este mecanismo en 1994-. Si el resultado de la consulta popular fuere de ratificación de la reforma, ésta entrará en vigencia sesenta días después que el Tribunal Supremo Electoral anuncie el resultado de la consulta (Asamblea Nacional Constituyente, 1985).

La Instancia Nacional de Consenso solicitaba que fueran 79 los diputados depurables, mientras que la Multisectorial Social buscaba un nuevo Congreso para dar paso a una nueva Asamblea Nacional Constituyente.

Al final, producto de intensas negociaciones, se convocó a un proceso de depuración mediante consulta popular y se convocó a nuevas elecciones de diputados, aunado a una nueva Corte Suprema de Justicia (CSJ); esto significó hacer cambios sustantivos en la composición de dichos órganos. Es importante destacar que dicha consulta tuvo un 85% de abstencionismo.¹³

4.5 Cambios en la Constitución

Producto de la ratificación mediante consulta popular de la inclusión, supresión y cambios de varios artículos de la Constitución Política de la República, entraron en vigencia las únicas reformas constitucionales que se han aprobado en la etapa democrática del país. Es de destacar que es la última reforma aprobada, pues si bien existieron intentos de cambios a la Constitución en 1999, producto de los Acuerdos de Paz, los mismos no lograron el apoyo de la ciudadanía.

Retomando las reformas de 1993, cabe mencionar que el equipo técnico-jurídico que logró sistematizar las distintas demandas con respecto a la Constitución que se generaron por parte de las bancadas que tenían presencia en el Hemiciclo Parlamentario, así como por el Ejecutivo y las organizaciones de sociedad civil, estuvo coordinado por el abogado Mario Fuentes Destarac.

Al consultársele a Fuentes Destarac de por qué se reforma la Constitución Política en 1993, éste afirma que la misma se da “porque en Guatemala no existe referéndum revocatorio” (comunicación personal, 28 de mayo de 2015).

El referéndum revocatorio es una revocación del mandato por medio de un procedimiento calificado como civil y político. Civil, porque obedece al reclamo popular

¹³ Otra reforma constitucional que se impulsó fue la de 1999, que intentaba incluir la agenda de los Acuerdos de Paz como política de Estado, tratando de generar el cambio institucional necesario en éste; sin embargo, los sectores más conservadores se opusieron rotundamente a esta reforma y mediante un conjunto de agregados a las demandas iniciales, los partidos políticos que estaban representados en el Congreso, “ahogaron” la legitimidad de las reformas por incluir una serie de puntos que reflejaban intereses particulares, terminando por confundir a la población, lo que reflejó un “No” rotundo por parte de la población. Esta reforma tuvo un abstencionismo de 85.1%.

que quiere revertir el poder de un funcionario público por causas justificadas (sobre todo por corrupción y abuso de autoridad); y político, porque se sustenta en una correlación de poder, de quienes buscan ostentarlo en detrimento de quien lo tiene y perdió su legitimidad.

Para Fuentes Destarac:

La reforma a la Constitución daba la oportunidad de dar por terminado el período en funciones de los diputados, de los magistrados, del Contralor General de Cuentas, del Procurador General de la Nación, entonces es por eso que se va a una reforma constitucional y se aprovecha para hacerle algunos ajustes adicionales a la Constitución que son mínimos e insuficientes (comunicación personal, 28 de mayo de 2015).

Es decir, que la reforma constitucional buscaba en un inicio una salida democrática a los cargos en los tres poderes del Estado y en sus mecanismos de control del Estado. La salida iba con respecto a personajes considerados a “*depurar*”; sin embargo, si bien Fuentes Destarac los minimiza, sí generaron lo que North (2003) denomina como “cambios institucionales”, pues sí se rediseñó el aparato estatal, independientemente de los resultados que se tengan a lo largo del tiempo.

Para constitucionalistas como Jorge Mario García Laguardia, es una reforma eminentemente financiera, al ser consultado sobre ese cambio institucional, afirma que:

(...) yo creo que no estaban reajustando nada, es una Constitución dirigida por los grupos empresariales y los dueños de los bancos, el capital financiero, que aprovechan la torpeza del presidente Serrano y su golpe de Estado, para plantear una reforma constitucional. Una reforma constitucional que tenía un aspecto fundamental, que era modificar el sistema financiero del país, ese era el aspecto central de la reforma (comunicación personal, 19 de mayo de 2015).

Esto significa que hubo un espacio de oportunidad para suplir los vacíos que Fuentes Destarac ubica en el diseño original del Estado de derecho que arrojó la Constituyente de 1985 (comunicación personal, 28 de mayo de 2015). La reforma a su juicio pudo ser más

agresiva aún, pues al final fue una reforma que tuvo su sustento original en los procesos de depuración, que fue lo que rondó mediáticamente e hizo mella en el imaginario político del guatemalteco.

Esta afirmación cobra sustento en la exposición que al respecto hace García Laguardia:

(...) nunca se dijo públicamente, ni se discutió en la prensa –la reforma constitucional-. En la prensa se discutió lo que se le llamaba la depuración del Congreso, los diputados acusados de depurables, y eso paro en nada, fíjese que los diputados depurables están todavía en el Congreso, uno de ellos era Oliverio García. Oliverio García era en ese momento el delegado del Congreso para comunicarse con el Ejecutivo y estaba en la lista de los depurables y allí está todavía, también el vicepresidente del Congreso actual, Arístides Crespo, era otro depurable y todavía está en el Congreso, entonces usted se dará cuenta cómo esa fue una pantalla para engañarnos a todos, porque toda la prensa se lanzó a plantear un problema de depuración, “*hay que depurar el Congreso*” decían y se armó un gran movimiento contra ellos, ya que eran los culpables de todo lo que pasa, hasta salieron la fotografías de todos los diputados depurables. Y bueno yo le digo que veinte años después ahí están todavía los más importantes de ellos (comunicación personal 19 de mayo de 2015).

Esto permite ver el proceso de reforma constitucional al menos bajo dos puntos de vista:

- a) Que se hizo con la finalidad exclusiva de depurar los tres organismos del Estado y los entes de control político y financiero.
- b) Que se hizo bajo una lógica que se puede calificar como dada por serendipia.¹⁴

Si revisamos la primera inferencia nos quedamos con el análisis de que las reformas constitucionales fueron insuficientes, pues obedecían a un cambio institucional inmediateista, que no buscaba alterar el diseño de Estado de inicio.

¹⁴ Según el Diccionario de la Lengua Española (2014), serendipia es un hallazgo valioso que se produce de manera accidental o casual.

Por su parte, si se analizan bajo el segundo enfoque sí existieron cambios y estos cambios en el diseño institucional (no constitucional) generaron mayores impactos.

Para dar paso al análisis, es necesario primero conocer qué artículos se reformaron de una Constitución calificada como extensa, con la finalidad de garantizarse el respeto a los derechos humanos y la generación de institucionalidad democrática.

4.6 Artículos reformados

En total, se reforman 34 artículos de la Constitución Política de la República de Guatemala. A continuación se revisará cada uno de los artículos en su versión original y su versión la modificación de 1993.

4.6.1 Artículo 133 Junta Monetaria

Éste es probablemente el artículo que más llamó la atención para los entrevistados, pues limita en buena medida el financiamiento que pueda otorgar el Banco de Guatemala (Banguat) al Estado y deja a este último sujeto de la negociación de financiamiento mediante *Bonos del Tesoro*¹⁵ con la banca privada nacional.

A continuación se presentan los dos textos:

¹⁵ Los Bonos del Tesoro de la República de Guatemala son títulos de deuda pública a largo plazo que emite el Estado para su financiamiento. Al ser administrado el crédito público por el Ministerio de Finanzas y las instituciones estatales pueden ser de tres tipos de documentos: Letras, Notas y Bonos. Los Bonos del Tesoro son documentos de deuda que se amortizan a partir de los cinco años de haber sido emitidos. En Guatemala existen bonos a pagar hasta a 25 años. Su nombre proviene del inglés *Treasury Note*. Al respecto ver: <http://wikiguate.com.gt/bonos-del-tesoro/>

Tabla No.9

Comparación artículo 133 constitucional

Artículo	1985	1993
133 Junta Monetaria	<p>La Junta Monetaria tendrá a su cargo la determinación de la política monetaria, cambiaria y crediticia del país y velará por la liquidez y solvencia del Sistema Bancario Nacional, asegurando la estabilidad y el fortalecimiento de la banca privada nacional.</p> <p>La Superintendencia de Bancos, organizada conforme a la ley, es el órgano que ejercerá la vigilancia e inspección de bancos, instituciones de crédito, empresas financieras, entidades afianzadoras, de seguros y las demás que la ley disponga.</p>	<p>La Junta Monetaria tendrá a su cargo la determinación de la política monetaria, cambiaria y crediticia del país y velará por la liquidez y solvencia del sistema bancario nacional, asegurando la estabilidad y el fortalecimiento del ahorro nacional.</p> <p>Con la finalidad de garantizar la estabilidad monetaria, cambiaria y crediticia del país, la Junta Monetaria no podrá autorizar que el Banco de Guatemala otorgue financiamiento directo o indirecto, garantía o aval al Estado, a sus entidades descentralizadas o autónomas ni a las entidades privadas no bancarias. Con ese mismo fin, el Banco de Guatemala no podrá adquirir los valores que emitan o negocien en el mercado primario dichas entidades. Se exceptúa de estas prohibiciones el financiamiento que pueda concederse en casos de catástrofe públicos, siempre y cuando el mismo sea aprobado por las dos terceras partes del número total de diputados</p>

		<p>que integra el Congreso, a solicitud del Presidente de la República.</p> <p>La Superintendencia de Bancos, organizada conforme a la ley, es el órgano que ejercerá la vigilancia e inspección de bancos, instituciones de crédito, empresas financieras, entidades afianzadoras, de seguros y las demás que la ley disponga.</p>
--	--	--

Fuente: elaboración propia.

Nota: las negrillas son propias del autor para resaltar adiciones al texto original.

Al analizar el presente artículo resaltan varios puntos, primero que existe un intento de generar un control sobre las finanzas estatales de parte de la bancada privada al limitar a la Junta Monetaria para que el Banco de Guatemala no pueda otorgar financiamiento directo o indirecto, garantía o aval, a las entidades del Estado. El Banco de Guatemala tampoco puede adquirir los valores que emitan o negocien en el mercado privado las entidades privadas no bancarias.

Al no existir una ley antimonopolios en el país, existe un alto riesgo de generar monopolios u oligopolios dentro del sistema bancario, pues bajo el secreto bancario se suelen omitir información importante que debiese de conocer los ciudadanos y contribuyentes del Estado.

Es importante mencionar que producto de esta investigación, se solicitó a la Superintendencia de Bancos y al Banguat información sobre cuáles habían sido los bancos privados que más crédito le habían otorgado al Estado de Guatemala y a qué tasa de interés; sin embargo, bajo el secreto bancario, las dos entidades rechazaron dar esta información.¹⁶

Esto significa que uno de los puntos más importantes a regular es lo referente al secreto bancario, pues un ciudadano promedio desconoce la correcta interpretación que los datos brindados por la página web del Banguat pudiera otorgar para inferir los datos

¹⁶Solicitud al Banco de Guatemala, fecha 17 de junio de 2015; solicitud a la Superintendencia de Bancos, 22 de junio de 2015. Ambas fueron rechazadas bajo el secreto bancario.

requeridos. Aunado a ello, los datos que esta entidad arroja se encuentran sistematizados desde 1998, lo que dificulta encontrar cambios sustantivos entre lo que pasaba previo a las reformas constitucionales y lo sucedido después.¹⁷

Punto importante en este artículo es que la conformación de la Junta Monetaria se hace de la siguiente forma:

- a) El presidente, quien también lo será del Banco de Guatemala, nombrado por el Presidente de la República.
- b) Los ministros de Finanzas Públicas; Economía; y Agricultura, Ganadería y Alimentación.
- c) Un miembro electo por el Congreso de la República.
- d) Un miembro electo por las asociaciones empresariales de Comercio, Industria y Agricultura;
- e) Un miembro electo por los presidentes de los consejos de administración o juntas directivas de los bancos privados nacionales.
- f) Un miembro electo por el Consejo Superior de la Usac.

La representación estatal técnicamente es mayoría, sin embargo, la práctica política demuestra que ésta no es garantía en su funcionamiento, pues suelen ser copados por sectores de interés que orientan la toma de decisiones para rumbos que dentro de una coyuntura se consideran convenientes. Uno de ellos ha sido el tema de la tasa de cambio y la tasa líder de interés, donde se benefician de acuerdo a lo pactado a exportadores o importadores, según sea el caso.

Aunado a ello, y pese a tener un representante dentro de la Junta Monetaria, con la reforma constitucional se logró evitar que el Congreso de la República legisle en temas financieros.

4.6.2 Artículo 157 Potestad legislativa e integración del Congreso de la República

Éste artículo hace referencia a lo que se conoce como potestad legislativa, que se puede definir, como la facultad que le otorga la Constitución al Congreso de la República para dictar leyes que luego son implementadas por la institucionalidad del Estado.

¹⁷ Al respecto se puede revisar lo que presenta el Banco de Guatemala en su página web: www.banguat.gob.gt

La modificación que se hace en este artículo tiene relación directa con la propuesta de disminuir de cinco a cuatro años el período que los diputados tienen como representantes del pueblo de Guatemala.

Aunado a ello, se suprimen las diputaciones suplentes para que sea en orden de lista que se convoque por renuncia o abandono del cargo. Se precisa también al distrito del municipio de Guatemala como uno más; asimismo, se establece cómo debe conformarse el Congreso de la República con mayor claridad al texto de 1985.

Tabla No.10

Comparación artículo 157 constitucional

Artículo	1985	1993
157 Potestad legislativa e integración del Congreso de la República	La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, integrado por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal, por el sistema de lista nacional y distritos electorales. La ley establecerá el número de diputados que correspondan a cada distrito en proporción a la población y el que corresponda por lista nacional. Asimismo, dispondrá la forma de llenar las vacantes y el régimen de incompatibilidad a que está sujeta la función de los diputados.	La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal por el sistema de distritos electorales y lista nacional, para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos. Cada uno de los departamentos de la República, constituye un distrito electoral. El Municipio de Guatemala forma el distrito central, los otros municipios del departamento de Guatemala constituyen el distrito de Guatemala. Por cada distrito electoral deberá elegirse como mínimo un diputado. La ley establece el número de diputados que corresponda a cada distrito de

		<p>acuerdo a su población. Un número equivalente al veinticinco por ciento de diputados distritales será electo directamente como diputados por lista nacional.</p> <p>En caso de falta definitiva de un diputado se declarará vacante el cargo. Las vacantes se llenarán, según el caso, llamando al postulado que aparezca en la respectiva nómina distrital o lista nacional a continuación del último cargo adjudicado.</p>
--	--	---

Fuente: elaboración propia.

Nota: las negrillas son propias del autor para resaltar adiciones al texto original.

Este artículo demuestra también la relación de pesos y contrapesos que tiene el Estado de Guatemala, al ser un sistema presidencialista que toma como base el modelo estadounidense. Dada la preeminencia que en muchos casos se da al Congreso de la República, se puede precisar que somos más bien una república democrática indirecta.

Según Michael Sodaro (2006), las democracias indirectas o representativas, como es el caso de la guatemalteca, deben contar con ciertos procedimientos: ser significativos, competitivos, libres, secretos, justos y transparentes, periódicos, inclusivos e igualitarios.

Obviamente, y Sodaro lo plantea, “(...) las democracias representativas están gobernadas por élites políticas” (Sodaro, 2006, p. 135). Esto da cuenta del interés de que distintos gremios traten de tener injerencia en la toma de decisiones que como se verá en los siguientes artículos, le competían en buena medida al Congreso de la República.

Una de las lógicas de querer reducir los períodos gubernamentales (sean presidenciales, de diputados o de corporaciones municipales), radica en que los períodos largos significan para muchos el apoderamiento de las instituciones.

Para Dionisio Gutiérrez, que puede abanderar la voz del sector empresarial tradicional, la reducción de los períodos tiene una lógica:

Lo que pasa aunque es que fueran cinco o seis años sería lo mismo, porque el problema no es el número de años sino la cultura, si en Guatemala ya tuviéramos un sistema político digamos profesional, desarrollado que hubiésemos sido capaces de preparar una tecnocracia que es permanente en el Estado, que son los profesionales de la administración pública, que gobierno con gobierno siguen siendo los mismos y lo único que cambia es el grupo político que llega al poder pero que siga administrando la cosa pública con visión del Estado de largo plazo que lo que se hace es implementar políticas públicas que funcionan que son coherentes y que dan resultado (comunicación personal, 26 de junio de 2015).

Es decir, ante la ausencia de una burocracia de carrera, el dejar en manos de los políticos por períodos más largos la administración pública, se corre el riesgo de actos de tiranía y de abusos de poder y autoridad para quien dirija el Estado y los sectores que representa.

Ya a este respecto, el politólogo estadounidense Robert Dahl planteó en 1971 el concepto de poliarquía para definir una “*democracia*”, basada en las relaciones de los grupos de interés (Dahl, 1997). Ese es el modelo que parece ha tenido la democracia guatemalteca, lo que nos permite acercarnos a la siguiente inferencia: *el Estado de Guatemala fue rediseñado para funcionar como una poliarquía, por lo que podemos hablar que la única salida democrática de mediano plazo que tiene el país como solución al establecimiento de una agenda común es la construcción de un neocorporativismo que viabilice las políticas públicas.*

Sin embargo, para constitucionalistas como Jorge Mario García Laguardia haber realizado esto es una aberración para el sistema político, pues lo que genera es un grupo político que se encuentra en constante elección y que no asume la responsabilidad de conducción del Estado (comunicación personal, 19 de mayo de 2015).

4.6.3 Artículo 158 Sesiones del Congreso

Este artículo es muy simple en su cambio. El cambio se centra en modificar el período anual de sesiones del Congreso, pasando a ser el 14 de enero de cada año, sin necesidad de convocatoria.

Tabla No.11

Artículo 158 constitucional

Artículo	1985	1993
158 Sesiones del Congreso	El Congreso se reunirá sin necesidad de convocatoria, el quince de enero de cada año. Sus sesiones ordinarias durarán todo el tiempo que sea necesario. Se reunirá en sesiones extraordinarias, cuando sea convocado, cuando sea convocado por la Comisión Permanente o por el Organismo Ejecutivo, para conocer de los asuntos que motivaron la convocatoria. Podrá conocer de otras materias con el voto favorable de la mayoría absoluta del total de diputados que lo integran. El veinticinco por ciento de diputados o más, tienen derecho a pedir a la Comisión Permanente, la convocatoria del Congreso, por razones suficientes de necesidad o convenientes públicas. Si la solicitaren por lo menos la mitad más uno del total de diputados, la Comisión deberá proceder inmediatamente a la convocatoria.	El período anual de sesiones del Congreso se inicia el catorce de enero de cada año sin necesidad de convocatoria. El Congreso se reunirá en sesiones ordinarias del catorce de enero al quince de mayo y del uno de agosto al treinta de noviembre de cada año. Se reunirá en sesiones extraordinarias cuando sea convocado por la Comisión Permanente o por el Organismo Ejecutivo para conocer los asuntos que motivaron la convocatoria. Podrá conocer de otras materias con el voto favorable de la mayoría absoluta del total de Diputados que lo integran. El veinticinco por ciento de Diputados o más tiene derecho de pedir a la Comisión Permanente la convocatoria del Congreso por razones suficientes de necesidad o conveniencia públicas. Si la solicitare por lo menos la mitad más uno del total de diputados, la Comisión Permanente deberá proceder inmediatamente a la convocatoria.

Fuente: elaboración propia.

Nota: las negrillas son propias del autor para resaltar adiciones al texto original.

Una de las características de este artículo es que ahora coinciden los cambios en la misma fecha para Congreso y Ejecutivo, como tal, un nuevo Congreso le entrega a un nuevo Presidente de la República.

Aunado a ello, permite diferenciar el período ordinario del extraordinario. En caso de antejuicio, la Comisión Permanente convoca a sesión extraordinaria.

4.6.4 Artículo 160 Autorización a diputados para desempeñar otro cargo

El artículo 160 constitucional permite que un diputado pueda asumir otras funciones. Tiene relación directa con la modificación del 157 constitucional que se relaciona directamente con la forma en la cual se ocupan las vacantes.

Tabla No.12

Artículo 160 constitucional

Artículo	1985	1993
160 Autorización a diputados para desempeñar otro cargo	Los diputados pueden desempeñar el cargo de ministro o funcionario de Estado o de cualquier otra entidad descentralizada o autónoma. En estos casos deberá concedérseles permiso por el tiempo que duren en sus funciones ejecutivas. En su ausencia temporal, será sustituido por el diputado suplente que corresponda.	Los diputados pueden desempeñar el cargo de ministro o funcionario de Estado o de cualquier otra entidad descentralizada o autónoma. En estos casos deberá concedérseles permiso por el tiempo que duren en sus funciones ejecutivas. En su ausencia temporal, se procederá de conformidad con el último párrafo del artículo 157.

Fuente: elaboración propia.

Nota: las negrillas son propias del autor para resaltar adiciones al texto original.

4.6.5 Artículo 161 Prerrogativas de los diputados

Las prerrogativas hacen alusión a los derechos que tienen los diputados para ser tratados de manera distinta que el resto de ciudadanos. El primer cambio que esto registra

en la Constitución de 1985 y la de 1993 tiene relación con el apareamiento de la CSJ como el ente que debe declarar previamente ha lugar a formación de causa, después de conocer el informe del juez pesquisador. Esto en sustitución de que anteriormente tenía dicha función el propio Congreso de la República, lo que lo convertía en juez y parte en un sistema acusatorio.

Tabla No.13

Artículo 161 constitucional

Artículo	1985	1993
161 Prerrogativas de los diputados	<p>Los diputados son representantes del pueblo y dignatarios de la Nación; como garantías para el ejercicio de sus funciones gozarán, desde el día que se les declare electos, de las siguientes prerrogativas:</p> <p>a) Inmunidad personal para no ser detenidos ni juzgados, si el Congreso no lo autoriza previamente y declara que ha lugar a formación de causa, salvo el caso de flagrante delito en que deberán ser puestos inmediatamente a disposición de la Junta Directiva o Comisión Permanente del Congreso para los efectos del antejuicio correspondiente; y</p>	<p>Los diputados son representantes del pueblo y dignatarios de la Nación; como garantía para el ejercicio de sus funciones gozarán, desde el día que se les declare electos, de las siguientes prerrogativas:</p> <p>a) Inmunidad personal para no ser detenidos ni juzgados, si la Corte Suprema de Justicia no declara previamente que ha lugar a formación de causa, después de conocer el informe del juez pesquisador que deberá nombrar para el efecto. Se exceptúa el caso de flagrante delito en que el diputado sindicado deberá ser puesto inmediatamente a</p>

	<p>b) Irresponsabilidad por sus opiniones, por su iniciativa y por la manera de tratar los negocios públicos, en el desempeño de su cargo.</p> <p>Todas las dependencias del Estado tienen la obligación de guardar a los diputados las consideraciones derivadas de su alta investidura. Estas prerrogativas no autorizan arbitrariedad, exceso de iniciativa personal o cualquier orden de maniobra tendientes a vulnerar el principio de no reelección para el ejercicio de la Presidencia de la República. Sólo el Congreso será competente para juzgar y calificar si ha habido arbitrariedad o exceso y para imponer las sanciones disciplinarias pertinentes.</p> <p>Hecha la declaración a que se refiere el inciso a) de este artículo, los acusados quedan sujetos a la jurisdicción de juez competente. Si se les decretare prisión provisional quedan suspensos en sus funciones en tanto no se revoque el auto de prisión.</p>	<p>disposición de la Junta Directiva o Comisión Permanente del Congreso para los efectos del antejuicio correspondiente.</p> <p>b) Irresponsabilidad por sus opiniones, por su iniciativa y por la manera de tratar los negocios públicos, en el desempeño de su cargo.</p> <p>Todas las dependencias del Estado tienen la obligación de guardar a los diputados las consideraciones derivadas de su alta investidura. Estas prerrogativas no autorizan arbitrariedad, exceso de iniciativa personal o cualquier orden de maniobra tendientes a vulnerar el principio de no reelección para el ejercicio de la Presidencia de la República. Sólo el Congreso será competente para juzgar y calificar si ha habido arbitrariedad o exceso y para imponer las sanciones disciplinarias pertinentes.</p> <p>Hecha la declaración a que se refiere el inciso a) de este artículo, los acusados quedan sujetos a la</p>
--	---	---

		<p>jurisdicción de juez competente. Si se les decretare prisión provisional quedan suspensos en sus funciones en tanto no se revoque el auto de prisión.</p> <p>En caso de sentencia condenatoria firme, el cargo quedará vacante.</p>
--	--	---

Fuente: elaboración propia.

Nota: las negrillas son propias del autor para resaltar adiciones al texto original.

Adicional a esto se incluye el caso de flagrante delito que lo lleva a ser puesto de manera inmediata con la Junta Directiva o Comisión Permanente (según sea el período de sesiones) del Congreso de la República para efectos de antejuicio. Aunado a ello se incluye que en caso de sentencia firme el cargo queda vacante y no en suspenso como se encontraba en la Constitución de 1985.

Estos cambios son positivos, primero, porque si bien la clase política debe de tener el control formal de las instituciones al ser legítimamente electos, no por ello pueden ser juez y parte de un sistema de pesos y contrapesos.

Recordemos que el sistema de división de poderes está orientado en el:

Principio de organización política por el que las distintas tareas de la autoridad pública deben desarrollarse por órganos separados. La división tradicional se ha basado en la existencia de tres poderes que se justifican por necesidades funcionales y de mutuo control. Además, en los sistemas democráticos se concibe como un complemento a la regla de la mayoría ya que gracias a él se protegen mejor las libertades individuales (Molina, 1998, p. 42).

Por lo tanto, este artículo puede considerarse como positivo para el sistema democrático del país. Aunque hay que considerar la integración de la CSJ, pues los miembros de ésta son electos por el propio Congreso de la República, lo que puede generar

condicionamientos y tráfico de influencias, por lo que el respeto debe de ser una norma en el actuar de los magistrados.

4.6.6 Artículo 162 Requisitos para el cargo de diputado

Este artículo solamente hace referencia a la ya establecida reducción del período que tendrán los diputados de cinco a cuatro años.

Tabla No.14

Artículo 162 constitucional

Artículo	1985	1993
162 Requisitos para el cargo de diputado	Para ser electo diputado se requiere ser guatemalteco de origen y estar en el ejercicio de sus derechos ciudadanos. Los diputados durarán en su función cinco años pudiendo ser reelectos.	Para ser electo diputado se requiere ser guatemalteco de origen y estar en el ejercicio de sus derechos ciudadanos.

Fuente: elaboración propia.

Nota: las negrillas son propias del autor para resaltar adiciones al texto original.

4.6.7 Artículo 164 Prohibiciones y compatibilidades (Congreso)

Este artículo hace referencia a las limitantes que los ciudadanos tienen para ser diputados. El cambio constitucional ajusta con mayor precisión estas limitantes.

Tabla No.15

Artículo 164 constitucional

Artículo	1985	1993
164 Prohibiciones y compatibilidades (Congreso)	No pueden ser diputados: a) Los funcionarios y empleados de los Organismos Ejecutivo, Judicial y del Tribunal y Contraloría de Cuentas,	No pueden ser diputados: a) Los funcionarios y empleados de los Organismos Ejecutivo, Judicial y del Tribunal y Contraloría de Cuentas,

	<p>así como los Magistrados del Tribunal Supremo Electoral y el director del Registro de Ciudadanos; quienes desempeñen funciones docentes y los profesionales al servicio de establecimientos de asistencia social, están exceptuados de la prohibición anterior.</p> <p>b) Los contratistas de obras o empresas públicas que se costeen con fondos del Estado o del municipio, sus fiadores y los que de resultas de tales obras o empresas, tengan pendiente reclamaciones de interés propio.</p> <p>c) Los parientes del Presidente de la República y los del Vicepresidente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.</p> <p>d) Los que habiendo sido condenados en juicio de cuentas por sentencia firme, no hubieren</p>	<p>así como los Magistrados del Tribunal Supremo Electoral y el director del Registro de Ciudadanos; quienes desempeñen funciones docentes y los profesionales al servicio de establecimientos de asistencia social, están exceptuados de la prohibición anterior;</p> <p>b) Los contratistas de obras o empresas públicas que se costeen con fondos del Estado o del municipio, sus fiadores y los que de resultas de tales obras o empresas, tengan pendiente reclamaciones de interés propio;</p> <p>c) Los parientes del Presidente de la República y los del Vicepresidente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad;</p> <p>d) Los que habiendo sido condenados en juicio de cuentas por sentencia firme, no hubieren</p>
--	--	--

	<p>solventado sus responsabilidades.</p> <p>e) Quienes representen intereses de compañías o personas individuales que exploten servicios públicos; y</p> <p>f) Los militares en servicio activo.</p> <p>Si al tiempo de su elección, o posteriormente, el electo resultare incluido en cualquiera de las prohibiciones contenidas en este artículo, se declarará vacante su puesto, pero si fuera de los comprendidos en los literales a) y e) podrá optar entre el ejercicio de esas funciones o el cargo de diputado. Es nula la elección de diputado que recayere en funcionario que ejerza jurisdicción en el distrito electoral que lo postula, o la hubiere ejercido tres meses antes de la fecha en que se haya convocado a la elección.</p> <p>El cargo de diputado es compatible con el desempeño de misiones diplomáticas temporales o especiales y con la</p>	<p>solventado sus responsabilidades;</p> <p>e) Quienes representen intereses de compañías o personas individuales que exploten servicios públicos; y</p> <p>f) Los militares en servicio activo.</p> <p>Si al tiempo de su elección o posteriormente, el electo resultare incluido en cualquiera de las prohibiciones contenidas en este artículo se declarará vacante su puesto. Es nula la elección de diputado que recaiga en funcionario que ejerza jurisdicción en el distrito electoral que lo postula, o que la hubiere ejercido tres meses antes de la fecha en que se haya convocado a la elección.</p> <p>El cargo de diputado es compatible con el desempeño de misiones diplomáticas temporales o especiales y con la representación de Guatemala en congresos internacionales.</p>
--	---	---

	representación de Guatemala en congresos internacionales.	
--	---	--

Fuente: elaboración propia.

Nota: las negrillas son propias del autor para resaltar el texto original.

Esto se corresponde más que a una interpretación gramatical, a una interpretación constitucional de las limitantes.

4.6.8 Artículo 165 Atribuciones (del Congreso)

Los cambios relevantes a este respecto tienen que ver con dos cuestiones fundamentales dentro de las atribuciones del Congreso de la República:

- a) No puede darse la ausencia de Presidente y Vicepresidente de la República en el mismo período, por lo que el Congreso de la República debe conocer y no pueden ya separarse de las funciones de su cargo.
- b) Incluir en la declaración o no si se da lugar a formación de causa a los secretarios y subsecretarios de Estado, Procurador de los Derechos Humanos, Fiscal General de la Nación, y Procurador General de la Nación.

Tabla No.16

Artículo 165 constitucional

Artículo	1985	1993
165 Atribuciones (del Congreso)	<p>Corresponde al Congreso de la República:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Abrir y cerrar su períodos de sesiones; b) Recibir el juramento de ley al Presidente y Vicepresidente de la República, al Presidente del Organismo Judicial y 	<p>Corresponde al Congreso de la República:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Abrir y cerrar sus períodos de sesiones; b) Recibir el juramento de ley al Presidente y Vicepresidente de la República, al Presidente del Organismo Judicial y darles posesión de sus cargos;

	<p>darles posesión de sus cargos;</p> <p>c) Aceptar o no la renuncia del Presidente o del Vicepresidente de la República. El Congreso comprobará la autenticidad de la renuncia respectiva;</p> <p>d) Dar posesión de la Presidencia de la República, al Vicepresidente en caso de ausencia absoluta o temporal del Presidente;</p> <p>e) Conceder o no permiso al Presidente y al Vicepresidente de la República para ausentarse del territorio de Centroamérica o para separarse temporalmente de las funciones de su cargo;</p> <p>f) Elegir a los funcionarios que, de conformidad con la Constitución y la ley, deban ser designados por el Congreso; aceptarles o no la renuncia y elegir a las</p>	<p>c) Aceptar o no la renuncia del Presidente o del Vicepresidente de la República. El Congreso comprobará la autenticidad de la renuncia respectiva;</p> <p>d) Dar posesión de la Presidencia de la República, al Vicepresidente en caso de ausencia absoluta o temporal del Presidente;</p> <p>e) Conocer con anticipación, para los efectos de la sucesión temporal, de la ausencia del territorio nacional del Presidente y Vicepresidente de la República. En ningún caso podrán ausentarse simultáneamente el Presidente y Vicepresidente.</p> <p>f) Elegir a los funcionarios que, de conformidad con la Constitución y la ley, deban ser designados por el Congreso; aceptarles o no la renuncia y elegir a las personas que han de sustituirlos;</p>
--	---	--

	<p>personas que han de sustituirlos;</p> <p>g) Desconocer al Presidente de la República si, habiendo vencido su período constitucional, continúa en el ejercicio del cargo. En tal caso, el Ejército pasará automáticamente a depender del Congreso;</p> <p>h) Declarar si ha lugar o no a formación de causa contra el Presidente y Vicepresidente de la República, Presidente y magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremo Electoral, ministros, viceministros de Estado cuando estén encargados del Despacho, Secretario General de la Presidencia y el Subsecretario que lo sustituya, Procurador General de la Nación y diputados al Congreso. Toda resolución al respecto ha de tomarse con el voto de las dos terceras</p>	<p>g) Desconocer al Presidente de la República si, habiendo vencido su período constitucional, continúa en el ejercicio del cargo. En tal caso, el Ejército pasará automáticamente a depender del Congreso;</p> <p>h) Declarar si ha lugar o no a formación de causa contra el Presidente y Vicepresidente de la República, Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremo Electoral y de la Corte de Constitucionalidad, Ministros, Vice-Ministros de Estado cuando estén encargados del despacho, Secretarios de la Presidencia de la República, Sub-Secretarios que los sustituyan, Procurador de los Derechos Humanos, Fiscal General y Procurador General de la Nación. Toda resolución sobre esta materia ha de tomarse con el voto favorable de las dos terceras</p>
--	--	--

	<p>partes del número total de diputados;</p> <p>i) Declarar, con el voto de las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso, la incapacidad física o mental del Presidente de la República para el ejercicio del cargo. La declaratoria debe fundarse en dictamen previo de una comisión de cinco médicos, designados por la Junta Directiva del Colegio respectivo a solicitud del Congreso;</p> <p>j) Interpelar a los ministros de Estado; y</p> <p>k) Todas las demás atribuciones que le asigne la Constitución y otras leyes.</p>	<p>partes del número total de diputados que integran el Congreso.</p> <p>i) Declarar, con el voto de las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso, la incapacidad física o mental del Presidente de la República para el ejercicio del cargo. La declaratoria debe fundarse en dictamen previo de una comisión de cinco médicos, designados por la Junta Directiva del Colegio respectivo a solicitud del Congreso;</p> <p>j) Interpelar a los ministros de Estado; y bis) Conceder condecoraciones propias del Congreso de la República, a guatemaltecos y extranjeros.</p> <p>k) Todas las demás atribuciones que le asigne la constitución y otras leyes.</p>
--	--	--

Fuente: elaboración propia.

Nota: las negrillas son propias del autor para resaltar adiciones al texto original.

La finalidad de no permitir la ausencia de presidente y vicepresidente de la República fue calificada por los entrevistados como positiva, pues asegura continuidad en las funciones

del Ejecutivo. Aunado a ello, al solamente informarle limita los poderes del Congreso sobre el Ejecutivo.

4.6.9 Artículo 173 Procedimiento consultivo (del Congreso)

Este artículo tiene relación directa con la forma en la cual las decisiones políticas son sometidas a procedimiento consultivo ciudadano cuando se consideran de especial trascendencia.

Tabla No.17

Artículo 173 constitucional

Artículo	1985	1993
173 Procedimiento consultivo (del Congreso)	Las decisiones políticas de especial trascendencia deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos. La consulta será convocada por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del Presidente de la República o del Congreso de la República, que fijarán con precisión la o las preguntas que se someterán a los ciudadanos.	Las decisiones políticas de especial trascendencia deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos. La consulta será convocada por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del Presidente de la República o del Congreso de la República, que fijarán con precisión la o las preguntas que se someterán a los ciudadanos. La ley constitucional electoral regulará lo relativo a esta institución.

Fuente: elaboración propia.

Nota: las negrillas son propias del autor para resaltar adiciones al texto original.

Esto permitió que en 2004 se hicieran mayores precisiones a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decreto 1-85), en materia de consulta popular. Una de las grandes

limitantes que aún existen es lo referente a las audiencias públicas, pues no tienen efecto vinculante, lo que permite la discrecionalidad de los diputados para decidir qué asumen de ellas y qué descartan, siendo a veces un requisito disuasorio de su táctica legislativa.

Por ello, es necesario establecer procedimientos para la discusión y aprobación de lo tratado en las audiencias públicas, pues al regularse se evita la discrecionalidad y los criterios personales.

4.6.10 Artículo 176 Conformación y discusión de la norma (formación y sanción de la ley)

La enmienda en dicho artículo pretende definir el procedimiento, la discusión y aprobación de un proyecto de ley.

Tabla No.18

Artículo 176 constitucional

Artículo	1985	1993
176 Presentación y discusión (formación y sanción de la ley).	Admitido un proyecto de ley se pondrá a discusión en tres sesiones diferentes, celebradas en distintos días y no podrá votarse hasta que se tenga por suficientemente discutido en la tercera sesión. Se exceptúan aquellos casos que el Congreso declare de urgencia nacional, con el voto de las dos terceras partes del total de diputados que lo integran. En todo lo demás, se observará el procedimiento que prescriba el Reglamento Interior.	Presentado para su trámite un proyecto de ley, se observará el procedimiento que prescribe la Ley Orgánica y de Régimen Interior del Organismo Legislativo. Se pondrá a discusión en tres sesiones celebradas en distintos días y no podrá votarse hasta que se tenga por suficientemente discutido en la tercera sesión. Se exceptúan aquellos casos que el Congreso declare de urgencia nacional con el voto favorable de las dos terceras partes del número total de diputados que lo integran.

Fuente: elaboración propia.

Nota: las negrillas son propias del autor para resaltar adiciones al texto original.

El Congreso de la República se ve fortalecido con esta enmienda, pues regula todo el trayecto legislativo; sin embargo, no se vincula al tema de audiencias públicas de organismos de la sociedad civil que puedan tener interés por ser beneficiados o afectados de un proyecto de ley.

4.6.11 Artículo 177 Aprobación, sanción y promulgación

Este artículo hace referencia al plazo de un proyecto de ley para que pase al Ejecutivo para su aprobación y promulgación.

Tabla No.19

Artículo 177 constitucional

Artículo	1985	1993
177 Aprobación, sanción y promulgación	Aprobado un proyecto de ley, pasará al Ejecutivo para su sanción y promulgación.	Aprobado un proyecto de ley, la Junta Directiva del Congreso de la República, en un plazo no mayor de diez días, lo enviará al Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación.

Fuente: elaboración propia.

Nota: las negrillas son propias del autor para resaltar adiciones al texto original.

Esto fue calificado como positivo por los entrevistados, pues fijar un plazo de diez días es óptimo en función de que los proyectos no se engaveten y pierdan vigencia en el tiempo.

La reforma evita el retraso y le da continuidad al proyecto de ley, lo que significa estabilidad en la función que le compete al presidente del Organismo Legislativo, así como un control de pesos y contrapesos desde el Congreso hacia el Ejecutivo; esto como resultado debiese de otorgar eficiencia legislativa.

4.6.12 Artículo 178 Veto

El veto es definido como “la facultad que tienen los jefes de Estado para oponerse a una ley o decreto que el Congreso le envía para su promulgación, acto en el que el poder Ejecutivo participa en la función legislativa”.¹⁸

¹⁸ Secretaría de Información Legislativa.

Recuperado de: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=241>

Tabla No.20

Artículo 178 constitucional

Artículo	1985	1993
178 Veto	<p>Dentro de los quince días de recibido el decreto y previo acuerdo tomado en Consejo de Ministros, el Presidente de la República podrá devolverlo al Congreso con las observaciones que estime pertinentes, en ejercicio de su derecho de veto. Las leyes no podrán ser vetadas parcialmente.</p> <p>Si el Organismo Ejecutivo no devolviera el decreto dentro de los quince días contados desde la fecha de su recepción, se tendrá por sancionado y deberá promulgarse como ley dentro de los ocho días siguientes. En caso de que el Congreso clausurare sus sesiones antes de que expire el plazo en que puede ejercitarse el veto, el Ejecutivo deberá devolver el decreto dentro de los ocho días de sesiones ordinarias del período siguiente.</p>	<p>Dentro de los quince días de recibido el decreto y previo acuerdo tomado en Consejo de Ministros, el Presidente de la República podrá devolverlo al Congreso con las observaciones que estime pertinentes, en ejercicio de su derecho de veto. Las leyes no podrán ser vetadas parcialmente.</p> <p>Si el Ejecutivo no devolviera el decreto dentro de los quince días siguientes a la fecha de su recepción, se tendrá por sancionado y el Congreso lo deberá promulgar como ley dentro de los ocho días siguientes. En caso de que el Congreso clausurare sus sesiones antes de que expire el plazo en que puede ejercitarse el veto, el Ejecutivo deberá devolver el decreto dentro de los primeros ocho días del siguiente período de sesiones ordinarias.</p>

Fuente: elaboración propia.

Nota: las negrillas son propias del autor para resaltar adiciones al texto original.

Pese al contrapeso que ejerce el poder Ejecutivo, el Legislativo cuenta con un mecanismo para su aprobación, que son las dos terceras partes del total de diputados. Al

respecto se recomienda ver los artículos 129 al 133 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo (Decreto No.63-94).

Un dato importante que sugirieron los asistentes a los grupos focales, radica en la necesidad de establecer con claridad el órgano que publica en caso de vetarse un proyecto, por interpretación de la misma se atribuye que debe hacerlo el Organismo Ejecutivo (ver artículo 179 constitucional).

4.6.13 Artículo 179 Primacía legislativa

Este artículo es un necesario complemento del anterior:

Tabla No.21

Artículo 179 constitucional

Artículo	1985	1993
179 Primacía legislativa	Devuelto el decreto al Congreso, éste podrá reconsiderarlo o dejarlo para el período siguiente; si no fueren aceptadas las observaciones hechas por el Ejecutivo, y el Congreso ratificare con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, el Ejecutivo deberá necesariamente sancionar y promulgar el decreto dentro de los ocho días siguientes de haberlo recibido Si el Ejecutivo no lo hiciere, el Congreso ordenará su publicación, para que surta efectos como ley de la República.	Devuelto el decreto al Congreso, la Junta Directiva lo deberá poner en conocimiento del pleno en la siguiente sesión, y el Congreso, en un plazo no mayor de treinta días, podrá reconsiderarlo o rechazado. Si no fueren aceptadas las razones del veto y el Congreso rechazare el veto por las dos terceras partes del total de sus miembros, el Ejecutivo deberá, obligadamente sancionar y promulgar el decreto dentro de los ocho días siguientes de haberlo recibido. Si el Ejecutivo no lo hiciere, la Junta Directiva del Congreso ordenará su publicación en un plazo que no excederá de tres días, para que surta efecto como ley de la República.

Fuente: elaboración propia.

Nota: las negrillas son propias del autor para resaltar adiciones al texto original.

Evita la postergación discrecional de la publicación de un decreto al conocerlo el pleno del Congreso en la siguiente sesión ordinaria, dando la facultad al Pleno para que rechace o no el veto.

4.6.14 Artículo 180 Vigencia

Este artículo da una mayor precisión al definir que la ley puede aplicarse en espacios territoriales específicos.

Tabla No.22

Artículo 180 constitucional

Artículo	1985	1993
180 Vigencia	La ley empieza a regir en todo el territorio nacional, ocho días después de su publicación íntegra en el Diario Oficial, a menos que la misma ley amplíe o restrinja dicho plazo.	La ley empieza a regir en todo el territorio nacional, ocho días después de su publicación íntegra en el diario oficial, a menos que la misma ley amplíe o restrinja dicho plazo o su ámbito territorial de aplicación.

Fuente: elaboración propia.

Nota: las negrillas son propias del autor para resaltar adiciones al texto original.

Realmente este artículo resulta contradictorio en su inicio y final, pues argumenta que la ley empieza a regir en todo el territorio nacional y se adhiere al texto original de 1985 que se puede establecer un ámbito territorial de aplicación.

Esto ha sucedido con estados de excepción en departamentos específicos, como ha sido el caso de Huehuetenango o San Marcos; el primero por la alta conflictividad a proyectos de desarrollo transnacionales, y el segundo por narcoactividad.

Aunado a ello, establece el principio básico de seguridad jurídica, dando mayor certeza en la aplicación de las leyes. Establece el período de *vacatio legis*, que hace referencia al período en que se publica una norma y entra en vigor.

4.6.15 Artículo 182 Presidencia de la República e integración del Organismo Ejecutivo

Delimita las funciones del Organismo Ejecutivo y su integración:

Tabla No.23

Artículo 182 constitucional

Artículo	1985	1993
182 Presidencia de la República e integración del Organismo Ejecutivo	<p>El Presidente de la República es el Jefe del Estado, representa la unidad nacional y los intereses del pueblo de Guatemala.</p> <p>El Presidente y Vicepresidente de la República, ministros y viceministros de Estado y funcionarios dependientes integran el Organismo Ejecutivo.</p>	<p>El presidente de la República es el Jefe del Estado de Guatemala y ejerce las funciones del Organismo Ejecutivo por mandato del pueblo.</p> <p>El Presidente de la República, actuará siempre con los Ministros, en Consejo o separadamente con uno o más de ellos; es el Comandante General del Ejército, representa la unidad nacional y deberá velar por los intereses de toda la población de la República.</p> <p>El Presidente de la República juntamente con el Vicepresidente, los Ministros, Viceministros y demás funcionarios dependientes integran el Organismo Ejecutivo y tienen vedado favorecer a partido político alguno.</p>

Fuente: elaboración propia.

Nota: las negrillas son propias del autor para resaltar adiciones al texto original.

Es importante que se resalta el papel del Presidente de la República como Comandante General del Ejército. Aunado a ello existe la prohibición de favorecer de su parte a partido político alguno, lo que coadyuva a la unidad nacional y en teoría se garantiza que los recursos del Estado no sean aprovechados para favorecer a un partido político.

4.6.16 Artículo 183 Funciones del Presidente de la República

Las funciones del Presidente de la República son delimitadas en este artículo:

Tabla No.24

Artículo 183 constitucional

Artículo	1985	1993
<p>183</p> <p>Funciones del Presidente de la República</p>	<p>Son funciones del Presidente de la República:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes; b) Proveer a la defensa y a la seguridad de la Nación, así como a la conservación del orden público; c) Ejercer el mando de las Fuerzas Armadas de la Nación con el carácter de Comandante General del Ejército, con todas las funciones y atribuciones respectivas; d) Ejercer el mando superior de toda la fuerza pública; e) Sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes, dictar los decretos para los que estuviere facultado por la Constitución, así como los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar su espíritu; 	<p>Son funciones del Presidente de la República:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes. b) Proveer a la defensa y a la seguridad de la Nación, así como a la conservación del orden público. c) Ejercer el mando de las fuerzas armadas de la Nación en todas las funciones y atribuciones respectivas. d) Ejercer el mando de toda la fuerza pública. e) Sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes; dictar los decretos para los que estuviere facultado por la Constitución, así como los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar su espíritu. f) Dictar las disposiciones que sean necesarias en los casos de emergencia grave o de calamidad pública, debiendo

	<p>f) Dictar las disposiciones que sean necesarias en los casos de emergencia grave o de calamidad pública, debiendo dar cuenta al Congreso en sus sesiones inmediatas.</p> <p>g) Presentar proyectos de ley al Congreso de la República;</p> <p>h) Ejercer el derecho de veto con respecto a las leyes emitidas por el Congreso, salvo los casos en que no sea necesaria la sanción del Ejecutivo de conformidad con la Constitución;</p> <p>i) Presentar anualmente al Congreso de la República, al iniciarse su período de sesiones, informe escrito sobre la situación general de la República y de los negocios de su administración realizados durante el año anterior;</p> <p>j) Someter anualmente al Congreso para su aprobación con no menos de ciento veinte días de anticipación a la fecha en</p>	<p>dar cuenta al Congreso en sus sesiones inmediatas.</p> <p>g) Presentar iniciativas de ley al Congreso de la República.</p> <p>h) Ejercer el derecho de veto con respecto a las leyes emitidas por el Congreso, salvo los casos en que no sea necesaria la sanción del Ejecutivo de conformidad con la Constitución.</p> <p>i) Presentar anualmente al Congreso de la República, al iniciarse su período de sesiones, informe escrito de la situación general de la República y de los negocios de su administración realizados durante el año interior.</p> <p>j) Someter anualmente al Congreso, para su aprobación con no menos de ciento veinte días de anticipación a la fecha en que principiará el ejercicio fiscal por medio del ministerio respectivo, el proyecto de presupuesto que contenga en forma programática, el detalle de los ingresos y</p>
--	--	---

	<p>que principiará el ejercicio fiscal, por medio del Ministerio de Finanzas Públicas, el proyecto de presupuesto que contenga en detalle los ingresos y egresos del Estado. Si el Congreso no estuviere reunido deberá celebrar sesiones extraordinarias para conocer del proyecto;</p> <p>k) Someter a la consideración del Congreso para su aprobación, y antes de su ratificación, los tratados y convenios de carácter internacional y los contratos y concesiones sobre servicios públicos.</p> <p>l) Convocar al Organismo Legislativo a sesiones extraordinarias cuando los intereses de la República lo demanden;</p> <p>m) Coordinar la integridad territorial y la dignidad de la Nación;</p> <p>n) Presidir el Consejo de Ministros y ejercer la función de superior jerárquico de los</p>	<p>egresos del Estado. Si el Congreso no estuviere reunido deberá celebrar sesiones extraordinarias para conocer el proyecto.</p> <p>k) Someter a la consideración del Congreso para su aprobación, y antes de su ratificación, los tratados y convenios de carácter internacional y los contratos y concesiones sobre servicios públicos.</p> <p>l) Convocar al Organismo Legislativo a sesiones extraordinarias cuando los intereses de la República lo demanden;</p> <p>m) Coordinar, en Consejo de Ministros, la política de desarrollo de la Nación;</p> <p>n) Presidir el Consejo de Ministros y ejercer la función de superior jerárquico de los funcionarios y empleados del Organismo Ejecutivo.</p> <p>ñ) Mantener la integridad territorial y la dignidad de la nación.</p> <p>o) Dirigir la política exterior y las relaciones</p>
--	--	--

	<p>funcionarios y empleados del Organismo Ejecutivo;</p> <p>ñ) Mantener la integridad territorial y la dignidad de la Nación;</p> <p>o) Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales, celebrar, ratificar y denunciar tratados y convenios de conformidad con la Constitución.</p> <p>p) Recibir a los representantes diplomáticos, así como expedir y retirar el exequátur a las patentes de los cónsules.</p> <p>q) Administrar la hacienda pública con arreglo a la ley;</p> <p>r) Exonerar de multas y recargos a los contribuyentes que hubieren incurrido en ellas por no cubrir los impuestos dentro de los términos legales o por actos u omisiones en el orden administrativo.</p> <p>s) Nombrar y remover a todos los funcionarios y empleados públicos que le corresponde conforme a la ley;</p>	<p>internacionales, celebrar, ratificar y denunciar tratados y convenios de conformidad con la Constitución.</p> <p>p) Recibir a los representantes diplomáticos, así como expedir y retirar el exequátur a los cónsules.</p> <p>q) Administrar la hacienda pública con arreglo a la ley.</p> <p>r) Exonerar de multas y recargos a los contribuyentes que hubieren incurrido en ellas por no cubrir los impuestos dentro de los términos legales o por actos u omisiones en el orden administrativo.</p> <p>s) Nombrar y remover a los Ministros de Estado, Viceministros, Secretarios y Sub-Secretarios de la Presidencia, embajadores y demás funcionarios que le corresponda conforme a la ley.</p> <p>t) Conceder jubilaciones, pensiones y montepíos de conformidad con la ley;</p> <p>u) Conceder condecoraciones a guatemaltecos y extranjeros;</p> <p>y</p>
--	--	---

	<p>t) Conceder jubilaciones, pensiones y montepíos de conformidad con la ley;</p> <p>u) Conceder condecoraciones a guatemaltecos y extranjeros;</p> <p>y</p> <p>v) Todas las demás funciones que le asigne esta Constitución o la ley.</p>	<p>v) Dentro de los quince días siguientes de concluido, informar al Congreso de la República sobre el propósito de cualquier viaje que hubiere realizado fuera del territorio nacional y acerca de los resultados del mismo.</p> <p>w) Someter cada cuatro meses al Congreso de la República por medio del ministerio respectivo un informe analítico de la ejecución presupuestaria, para su conocimiento y control.</p> <p>x) Todas las demás funciones que le asigne ésta Constitución o la ley.</p>
--	--	--

Fuente: elaboración propia.

Nota: las negrillas son propias del autor para resaltar adiciones al texto original.

Dentro de los cambios que se establecieron sobresale el nombrar y remover a los ministros de Estado, viceministros, secretarios y subsecretarios de la Presidencia, embajadores y demás funcionarios conforme a la ley.

Aunado a ello se generan mecanismos de control, como el informar al Congreso de la República sobre el propósito de cualquier viaje que el Presidente de la República realice de manera internacional; otro mecanismo de control es que debe de someter un informe analítico de la ejecución presupuestaria al Legislativo.

En síntesis, la reforma hace una separación en las funciones del Ejecutivo y del Legislativo, donde el Congreso de la República decreta leyes y el Presidente de la República debe reglamentar leyes sin alterar su espíritu original.

Responsabiliza al jefe del Ejecutivo para administrar los recursos del Estado y faculta a los ministros el refrendo de los reglamentos emitidos por éste, haciendo énfasis en el principio de preeminencia constitucional.

4.6.17 Artículo 184 Elección del Presidente y Vicepresidente de la República

Este artículo lo que busca es, al igual que con los diputados y corporaciones municipales, reducir el período gubernamental de cinco a cuatro años. Resalta el concepto de secreto en la forma en la cual se debe de votar para garantizar la libertad de los ciudadanos electores.

Tabla No.25

Artículo 184 constitucional

Artículo	1985	1993
184 Elección del Presidente y Vicepresidente de la República	El Presidente y Vicepresidente de la República, serán electos por el pueblo mediante sufragio universal y por un período improrrogable de cinco años. Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta se procederá a segunda elección dentro de un plazo no mayor de sesenta ni menor de cuarenta y cinco días, contados a partir de la primera y en día domingo, entre los candidatos que hayan obtenido las dos más altas mayorías relativas	El Presidente y Vicepresidente de la República, serán electos por el pueblo para un período improrrogable de cuatro años, mediante sufragio universal y secreto. Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta se procederá a segunda elección dentro de un plazo no mayor de sesenta ni menor de cuarenta y cinco días, contados a partir de la primera y en día domingo, entre los candidatos que hayan obtenido las dos más altas mayorías relativas

Fuente: elaboración propia.

Nota: las negrillas son propias del autor para resaltar adiciones al texto original.

El artículo termina de definir las características planteadas por Sodaro (2006) de un Estado democrático, republicano y representativo. Aunado a ello, consolida el principio de alternabilidad, prohibiendo la reelección y postergación del Presidente de la República.

Este artículo también establece la mayoría calificada para elegir a presidente y vicepresidente del país, lo que evita que un gobernante ostente el poder por más tiempo que el constitucionalmente permitido. Una de las críticas planteadas en este artículo por los grupos focales de expertos fue que tener procesos electorales más frecuentes fomenta la corrupción y el clientelismo político.

4.6.18 Artículo 191 Funciones del Vicepresidente

Este artículo que establece las funciones del Vicepresidente de la República tiene un cambio concreto entre lo establecido en 1985 y la reforma de 1993:

Tabla No.26

Artículo 191 constitucional

Artículo	1985	1993
191 Funciones del Vicepresidente	<p>Son funciones del Vicepresidente de la República:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Participar en las deliberaciones del Consejo de Ministros con voz y voto; b) Por designación del Presidente de la República, representarlo con todas las preeminencias que al mismo correspondan, en actos oficiales y protocolarios o en otras funciones; c) Coadyuvar, con el Presidente de la República, en la dirección de la política general del gobierno y ser corresponsables de ellas; d) Participar, conjuntamente con el Presidente de la República, en la 	<p>Son funciones del Vicepresidente de la República:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Participar en las deliberaciones del Consejo de Ministros con voz y voto; b) Por designación del Presidente de la República, representarlo con todas las preeminencias que al mismo correspondan, en actos oficiales y protocolarios o en otras funciones; c) Coadyuvar, con el Presidente de la República, en la dirección de la política general del gobierno. d) Participar, conjuntamente con el Presidente de la República, en la formulación de la política

	<p>formulación de la política exterior y las relaciones internacionales, así como desempeñar misiones diplomáticas o de otra naturaleza en el exterior;</p> <p>e) Presidir el Consejo de Ministros en ausencia del Presidente de la República;</p> <p>f) Presidir los órganos de asesoría del ejecutivo que establezcan las leyes;</p> <p>g) Coordinar la labor de los ministros de Estado; y</p> <p>h) Ejercer las demás atribuciones que le señalen la Constitución y las leyes.</p>	<p>exterior y las relaciones internacionales, así como desempeñar misiones diplomáticas o de otra naturaleza en el exterior;</p> <p>e) Presidir el Consejo de Ministros en ausencia del Presidente de la República;</p> <p>f) Presidir los órganos de asesoría del ejecutivo que establezcan las leyes;</p> <p>g) Coordinar la labor de los ministros de Estado; y</p> <p>h) Ejercer las demás atribuciones que le señalen la Constitución y las leyes.</p>
--	--	---

Fuente: elaboración propia.

Nota: las negrillas son propias del autor para resaltar adiciones al texto original.

Se omite en el inciso c) que el vicepresidente pueda ser corresponsable de la política general de gobierno. Este artículo es una dedicatoria específica a que no sucedan hechos como los de mayo de 1993, en que se ligó con responsabilidades de las decisiones del presidente a Gustavo Espina Salguero. Se puede afirmar que es una de las consecuencias más evidentes del intento de autogolpe de Estado de Jorge Serrano Elías.

4.6.19 Artículo 194 *Funciones del Ministro*

Este artículo establece las funciones del ministro de Estado, donde únicamente destaca un inciso suprimido:

Tabla No.27

Artículo 194 constitucional

Artículo	1985	1993
<p>194</p> <p>Funciones del Ministro</p>	<p>Cada ministerio estará a cargo de un ministro de Estado, quien tendrá las siguientes funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Ejercer jurisdicción sobre todas las dependencias de su ministerio; b) Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de su ramo, cuando le corresponda hacerlo conforme a la ley; c) Refrendar los decretos, acuerdos y reglamentos dictados por el Presidente de la República, relacionados con su despacho para que tengan validez; d) Presentar al Presidente de la República el plan de trabajo de su ramo y anualmente una memoria de las labores desarrolladas; e) Presentar anualmente al Presidente de la República, en su oportunidad, el proyecto de presupuesto de su ministerio; 	<p>Cada ministerio estará a cargo de un ministro de Estado, quien tendrá las siguientes funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Ejercer jurisdicción sobre todas las dependencias de su ministerio; b) Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de su ramo, cuando le corresponda hacerlo conforme a la ley; c) Refrendar los decretos, acuerdos y reglamentos dictados por el Presidente de la República, relacionados con su despacho para que tengan validez; d) Presentar al Presidente de la República el plan de trabajo de su ramo y anualmente una memoria de las labores desarrolladas; e) Presentar anualmente al Presidente de la República, en su oportunidad, el proyecto de presupuesto de su ministerio;

	<p>f) Dirigir, tramitar, resolver e inspeccionar todos los negocios relacionados con su ministerio;</p> <p>g) Participar en las deliberaciones del Consejo de Ministros y suscribir los decretos y acuerdos que el mismo emita;</p> <p>h) Concurrir al Congreso de la República y participar en los debates sobre negocios relacionados con su ramo; e</p> <p>i) Velar por el estricto cumplimiento de las leyes, la probidad administrativa y la correcta inversión de los fondos públicos en los negocios confiados a su cargo.</p>	<p>f) Dirigir, tramitar, resolver e inspeccionar todos los negocios relacionados con su ministerio;</p> <p>g) Participar en las deliberaciones del Consejo de Ministros y suscribir los decretos y acuerdos que el mismo emita;</p> <p>h) Se suprime</p> <p>i) Velar por el estricto cumplimiento de las leyes, la probidad administrativa y la correcta inversión de los fondos públicos en los negocios confiados a su cargo.</p>
--	--	---

Fuente: elaboración propia.

Nota: las negrillas son propias del autor para resaltar el texto original.

La supresión se refiere a la concurrencia que deben de tener los ministros de Estado al Congreso de la República para participar en los debates de los negocios relacionados con su tema.

Para los grupos focales, al suprimir la comparecencia de los ministros al Legislativo se limita la acción fiscalizadora de los diputados, dando mayor discrecionalidad en la administración de los recursos a los miembros del gabinete. Sin embargo, en la época previa

a las reformas ésta era una forma de dificultar la labor de los ministros, similar a lo que se realiza actualmente con el tema de las largas interpelaciones.

4.6.20 Artículo 213 Presupuesto del Organismo Judicial

El cambio en este artículo es la adición que dicta que el Organismo Judicial deberá publicar anualmente su presupuesto programático e informar al Congreso de la República cada cuatro meses acerca de los alcances y de la ejecución analítica del mismo.

Tabla No.28

Artículo 213 constitucional

Artículo	1985	1993
213 Presupuesto del Organismo Judicial	<p>Es atribución de la Corte Suprema de Justicia formular el presupuesto del Ramo; para el efecto, se le asigna una cantidad no menor del dos por ciento del Presupuesto de Ingresos Ordinarios del Estado, que deberá entregarse a la Tesorería del Organismo Judicial cada mes en forma proporcional y anticipada por el órgano correspondiente.</p> <p>Son fondos privativos del Organismo Judicial los derivados de la Administración de Justicia y corresponde a la Corte Suprema de Justicia su inversión, la cual será conforme a la ley y publicándose el detalle de los gastos que se haga de dichos fondos.</p>	<p>Es atribución de la Corte Suprema de Justicia formular el presupuesto del Ramo; para el efecto, se le asigna una cantidad no menor del dos por ciento del Presupuesto de Ingresos Ordinarios del Estado, que deberá entregarse a la Tesorería del Organismo Judicial cada mes en forma proporcional y anticipada por el órgano correspondiente.</p> <p>Son fondos privativos del Organismo Judicial los derivados de la administración de Justicia y su inversión corresponde a la Corte Suprema de Justicia. El Organismo Judicial deberá publicar anualmente su presupuesto programático e informar al Congreso de la República cada cuatro meses acerca de los alcances y de la ejecución analítica del mismo.</p>

Fuente: elaboración propia.

Nota: las negrillas son propias del autor para resaltar adiciones al texto original.

Lo que se pretende es evitar la opacidad en las funciones en los tres poderes del Estado.

4.6.21 Artículo 214 Integración de la Corte Suprema de Justicia

Uno de los cambios más significativos en el rediseño institucional del Estado guatemalteco, el incremento de nueve a 13 magistrados de la CSJ:

Tabla No.29

Artículo 214 constitucional

Artículo	1985	1993
214 Integración de la Corte Suprema de Justicia	<p>La Corte Suprema de Justicia se integra con nueve magistrados, incluyendo al presidente, y se organizará en las cámaras que la misma determine. Cada cámara tendrá su presidente.</p> <p>El Presidente del Organismo Judicial lo es también de la Corte Suprema de Justicia y su autoridad se extiende a los tribunales de toda la República.</p> <p>En caso de falta temporal del Presidente del Organismo Judicial o cuando conforme a la ley no pueda actuar o conocer, en determinados casos, lo sustituirán los demás magistrados de la Corte Suprema de Justicia en el orden de su elección.</p>	<p>La Corte Suprema de Justicia se integra con trece magistrados, incluyendo al presidente, y se organizará en las cámaras que la misma determine. Cada cámara tendrá su presidente.</p> <p>El Presidente del Organismo Judicial lo es también de la Corte Suprema de Justicia cuya autoridad se extiende a los tribunales de toda la República.</p> <p>En caso de falta temporal del Presidente del Organismo Judicial o cuando conforme a la ley no pueda actuar o conocer, en determinados casos, lo sustituirán los demás magistrados de la Corte Suprema de Justicia en el orden de su designación.</p>

Fuente: elaboración propia.

Nota: las negrillas son propias del autor para resaltar adiciones al texto original.

Este artículo se reformó pensando en generar un beneficio para el sistema político del país, al haber mayor representatividad. Sin embargo, como se verá en su momento con la

creación de universidades y facultades de derecho, incluso sin estudiantes como la Universidad Da Vinci y la Universidad Regional, muchos rectores y decanos de estos centros votan, con el interés implícito del grupo a quien representan únicamente. Esto ha permitido que actores como Roberto López Villatoro, alias “El rey del tenis”, hayan intentado cooptar espacios para tener a la justicia administrada para sus propios fines, no necesariamente virtuosos.¹⁹

Obviamente tiene un costo sobre el presupuesto público, a mayor número de magistrados, mayor representatividad, pero también mayores costos. Esto significa que *no hay democracia sin inversión, la calidad de ésta es inversamente proporcional*.

Aunado a ello la ya mencionada subordinación de los magistrados a los diputados del Congreso de la República. Esto significa que: *el Organismo Judicial es el más dependiente de los tres poderes del Estado, pues depende de las negociaciones entre Ejecutivo y Legislativo para nombramiento de magistrados y asignación presupuestaria*.

Este artículo no preveo que estamos al punto de un colapso constitucional ¿qué pasará cuando se apruebe la catorceava facultad de derecho y por lo tanto los rectores y decanos superen a los magistrados a elegir? Es obvio que habrá un proceso de negociación para que éste sea uno de los primeros artículos a reformar en el corto plazo, o bien, las negociaciones de las comisiones de postulación resultarán mucho más complicadas, tensas y viciadas.

4.6.22 Artículo 215 Elección de la Corte Suprema de Justicia

Uno de los primeros puntos de este artículo es la reducción de seis a cinco años en el período de los magistrados de la CSJ. Proviene de una nómina de 26 candidatos propuestos por una comisión de postulación al Congreso de la República. El papel que realizan en esta elección rectores, decanos y representantes del CANG es fundamental, pero a su vez, ha permitido que se filtren intereses espurios en la academia y ha reproducido el mercado electoral del sistema político nacional macro a un ámbito micro.

¹⁹ Al respecto se puede indagar más sobre este personaje en: “De rey del tenis a caballero cabildero de Guatemala”, disponible en <http://es.insightcrime.org/investigaciones/rey-del-tenis-caballero-cabildero-guatemala>; también se puede revisar “Retrato del alfil al que todos llaman rey”, disponible en: <http://www.plazapublica.com.gt/content/retrato-del-alfil-al-que-todos-llaman-rey>

Tabla No.30

Artículo 215 constitucional

Artículo	1985	1993
<p>215 Elección de la Corte Suprema de Justicia</p>	<p>Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán electos por el Congreso de la República para un período de seis años, así:</p> <p>a) Cuatro magistrados electos directamente por el Congreso de la República, y</p> <p>b) Cinco magistrados electos por el Congreso de la República. Seleccionados de una nómina de treinta candidatos propuestos por una Comisión de Postulación integrada por cada uno de los decanos de las facultades de derecho o de ciencias jurídicas y sociales de cada universidad del país, un número equivalente de representantes electos por la Asamblea General del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, y un representante del Organismo Judicial nombrado por la Corte Suprema de Justicia.</p> <p>En las votaciones tanto para integrar la Comisión de Postulación como para la integración de la nómina de</p>	<p>Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán electos por el Congreso de la República para un período de cinco años, de una nómina de veintiséis candidatos propuestos por una comisión de postulación integrada por un representante de los Rectores de las Universidades del país, quién la preside, los Decanos de las Facultades de Derechos o Ciencias Jurídicas y Sociales de cada Universidad del país, un número equivalente de representantes electos por la Asamblea General del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y por igual número de representantes electos por los magistrados titulares de la Corte de Apelaciones y demás tribunales a que se refiere el artículo 217 de esta Constitución.</p> <p>La elección de candidatos requiere del voto de por lo menos las dos terceras partes de los miembros de la Comisión.</p>

	<p>candidatos, no se aceptará representación alguna.</p>	<p>En las votaciones tanto para integrar la Comisión de Postulación como para la integración de la nómina de candidatos, no se aceptará ninguna representación.</p> <p>Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia elegirán, entre sus miembros, con el voto favorable de las dos terceras partes, al presidente de la misma, el que durará en sus funciones un año y no podrá ser reelecto durante ese período de la Corte.</p>
--	--	--

Fuente: elaboración propia.

Nota: las negrillas son propias del autor para resaltar adiciones al texto original.

Esto lleva a un sistema de justicia en el que se facilita la corrupción desde las cabezas, hasta sus bases. Durante los grupos focales con los cuales se trabajaron los cuadros comparativos se hizo mención de la existencia de diez grandes bufetes que se han convertido en corporaciones de servicios de justicia que también tienen injerencia en estos nombramientos. Una de las sugerencias es que se nombre únicamente a un representante por todas las universidades del país, esto obviamente requiere de reformas constitucionales que requieren inmediatez.

4.6.23 Artículo 222 *Magistrados suplentes*

Este artículo tiene una amplia relación con el artículo 217 constitucional, también reformado y con lo que establece la Ley del Organismo Judicial (Decreto No.2-89), ver artículo 77 de dicha ley.²⁰

²⁰ Artículo 77. *Suplencias. En caso de impedimento, excusas, recusación o ausencia temporal de alguno de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, cuando esta deba conocer en pleno, serán llamados a integrarla los Presidentes de las Salas de Apelaciones o Tribunales de similar categoría, principiando con los establecidos

Tabla No.31

Artículo 222 constitucional

Artículo	1985	1993
222 Magistrados suplentes	Los magistrados suplentes de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte de Apelaciones y demás tribunales colegiados, serán electos en la misma forma que los titulares y de la misma nómina.	<p>Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán suplidos por los magistrados de los tribunales a que se refiere el artículo 217 de esta Constitución, conforme lo disponga la Ley del Organismo Judicial, siempre que reúnan los mismos requisitos de aquéllos.</p> <p>Los magistrados de los tribunales a que se refiere el artículo 217 de esta Constitución tendrán como suplentes a los magistrados que con tal categoría haya electo el Congreso de la República.</p> <p>Los magistrados suplentes serán electos en la misma oportunidad y forma que los titulares y de la misma nómina.</p>

Fuente: elaboración propia.

Nota: las negrillas son propias del autor para resaltar adiciones al texto original.

Este cambio se percibe como positivo, pues el Congreso de la República no necesariamente tiene el conocimiento para el nombramiento de jueces. Es por ello importante establecer una carrera judicial óptima que permita generar competencias en los profesionales de este ámbito. Es una adecuación para que la CSJ tenga el control en este tipo de nombramientos.

en la capital de la República en su orden numérico; en su defecto, los vocales de dichos tribunales y, por último, a los suplentes de éstos. Si la ausencia fuere absoluta, se procederá de la misma manera mientras el Congreso de la República hace una nueva elección.

4.6.24 Artículo 223 *Libertad de formación y funcionamiento de las organizaciones políticas*

A este artículo se le adiciona la prohibición para que el Presidente de la República y sus funcionarios, así como los alcaldes municipales hagan propaganda con respecto a las obras y actividades realizadas.

Tabla No.32

Artículo 223 constitucional

Artículo	1985	1993
223 Libertad de formación y funcionamiento de las organizaciones políticas	<p>El Estado garantiza la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas y sólo tendrán las limitaciones que esta Constitución y la ley determinen.</p> <p>Todo lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades y órganos electorales y proceso electoral, será regulado por la ley constitucional de la materia.</p>	<p>El Estado garantiza la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas y sólo tendrán las limitaciones que esta Constitución y la ley determinen.</p> <p>Todo lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades y órganos electorales y proceso electoral, será regulado por la ley constitucional de la materia.</p> <p>Una vez hecha la convocatoria a elecciones, queda prohibido al Presidente de la República, a los funcionarios del Organismo Ejecutivo, a los alcaldes y a los funcionarios municipales hacer propaganda respecto de las obras y actividades realizadas.</p>

Fuente: elaboración propia.

Nota: las negrillas son propias del autor para resaltar adiciones al texto original.

Dentro de lo señalado por los entrevistados y los grupos focales con esta reforma constitucional resalta la escasa capacidad de control del TSE para hacer cumplir con este artículo.

4.6.25 Artículo 233 Elección del Contralor General de Cuentas

El cambio sustantivo en este artículo es la forma en la cual se selecciona al Contralor General de Cuentas, en donde las comisiones de postulación vuelven a tener incidencia directa.

En este caso los rectores de las universidades son importantes, al igual que los decanos de las facultades que incluyan la carrera de Contaduría Pública y Auditoría, debiendo contar con un número de representantes equivalentes por parte del Colegio de Economistas, Contadores Públicos y Auditores, y Administración de Empresas.

La selección se hace por medio de mayoría calificada (dos terceras partes), lo que en alguna medida busca el consenso y la legitimidad.

Tabla No.33

Artículo 233 constitucional

Artículo	1985	1993
233 Elección del Contralor General de Cuentas	El jefe de la Contraloría General de Cuentas, será electo para un período de cuatro años, por el Congreso de la República, por mayoría absoluta de diputados que conformen dicho Organismo. Sólo podrá ser removido por el Congreso de la República en los casos de negligencia, delito y falta de idoneidad. Rendirá informe de su gestión al Congreso de la República, cada vez que sea requerido y de oficio	El jefe de la Contraloría General de Cuentas, será electo para un período de cuatro años, por el Congreso de la República, por mayoría absoluta de diputados que conformen dicho Organismo. Sólo podrá ser removido por el Congreso de la República en los casos de negligencia, delito y falta de idoneidad. Rendirá informe de su gestión al Congreso de la República, cada vez que sea requerido y de oficio dos veces al año. Gozará de iguales inmunidades que los magistrados de la

	<p>dos veces al año. Gozará de iguales inmunidades que los magistrados de la Corte de Apelaciones. En ningún caso el Contralor General de Cuentas podrá ser reelecto.</p>	<p>Corte de Apelaciones. En ningún caso el Contralor General de Cuentas podrá ser reelecto.</p> <p>El Congreso de la República hará la elección a que se refiere este artículo de una nómina de seis candidatos propuestos por una comisión de postulación integrada por un representante de los Rectores de las Universidades del país, quien la preside, los Decanos de las Facultades que incluyan la carrera de Contaduría Pública y Auditoría de cada Universidad del país y un número equivalente de representantes electos por la Asamblea General del Colegio de Economistas, Contadores Públicos y Auditores y Administradores en Empresas.</p> <p>Para la elección de candidatos se requerirá el voto de por lo menos las dos terceras partes de los miembros de dicha Comisión.</p> <p>En las votaciones, tanto para integrar la Comisión de Postulación como para la integración de la nómina de candidatos, no se aceptará ninguna representación.</p>
--	---	--

Fuente: elaboración propia.

Nota: las negrillas son propias del autor para resaltar adiciones al texto original.

Esto ha significado, según los grupos focales, en una toma del poder de las facultades que imparten la carrera en mención por parte de la Contraloría General de Cuentas (CGC), así como del colegio profesional. Esta afirmación tiene sustento cuando últimamente se comenta la búsqueda de separación de los Contadores Públicos y Auditores del colegio al que están adscritos para formar uno propio, situación que hará necesaria una reforma constitucional para que puedan tener participación en dicha comisión.

Probablemente la sociedad civil no ha comprendido aún que su rol, mientras el modelo de democracia constitucional según el artículo 140 de la Constitución Política de la República de Guatemala, siga siendo el de un sistema de gobierno republicano, democrático y representativo, puede entorpecer procesos, porque para ello deberíamos de transformar nuestro sistema a una democracia más activa y representativa, pero también más costosa y lenta.

El punto clave tiene relación directa en este momento con la mejora en los mecanismos de selección de quienes asuman la representación de los ciudadanos bajo el modelo democrático constitucional actual. El filtro es el mecanismo de selección de representantes electos de manera indirecta por los ciudadanos, ya que las comisiones de postulación han repetido los vicios de un sistema mal manejado, por lo que no parecen ser la panacea a la problemática de poder y construcción de ciudadanía y Estado de derecho esperada.

4.6.26 Artículo 234 Requisitos del Contralor General de Cuentas

El cambio de mayor sustento en este artículo es que bajo la reforma constitucional se determina que el Contralor General de Cuentas es el Jefe de la CGC.

Tabla No.34

Artículo 234 constitucional

Artículo	1985	1993
234 Requisitos del Contralor General de Cuentas	Para ser Contralor General de Cuentas se requiere ser guatemalteco mayor de cuarenta años, de reconocida honorabilidad y prestigio profesional, estar en el goce de sus derechos ciudadanos, no tener juicio pendiente en materia de cuentas y haber ejercido su profesión por lo menos diez años.	El Contralor General de Cuentas será el Jefe de la Contraloría General de Cuentas y debe ser mayor de cuarenta años, guatemalteco, contador público y auditor, de reconocida honorabilidad y prestigio profesional, estar en el goce de sus derechos ciudadanos, no tener juicio pendiente en materia de cuentas y haber ejercido su profesión por lo menos diez años.

Fuente: elaboración propia.

Nota: las negrillas son propias del autor para resaltar adiciones al texto original.

Este cambio parece no tener mucho sentido; sin embargo, empodera al Contralor y lo vuelve prácticamente en una de las figuras individuales de control más poderosas del organigrama estatal. Esto significa que tiene injerencia en todas las dependencias públicas, pero prácticamente ninguna la tiene con él.

4.6.27 Artículo 237 Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado

Este artículo es determinante en el diseño del Estado de Guatemala, pues se intenta generar un cambio institucional al hacer ajustes en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

Tabla No.35

Artículo 237 constitucional

Artículo	1985	1993
<p>237</p> <p>Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado</p>	<p>El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, aprobado para cada ejercicio fiscal, de conformidad con lo establecido en esta Constitución, incluirá la estimación de todos los ingresos a obtener y los gastos por realizar.</p> <p>La unidad del presupuesto es obligatoria y su estructura programática. Todos los ingresos del Estado constituyen un fondo común indivisible destinado exclusivamente a cubrir sus egresos.</p> <p>Los Organismos, las entidades descentralizadas y las autónomas podrán tener presupuestos y fondos privativos, cuando la ley así lo establezca. Sus presupuestos se enviarán anualmente al Ejecutivo y al Congreso de la República, para su conocimiento e integración al Presupuesto General y además estarán sujetos a los controles y fiscalización de los órganos correspondientes del Estado.</p> <p>Todo egreso extraordinario deberá ser decretado por el Congreso de la</p>	<p>El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, aprobado para cada ejercicio fiscal, de conformidad con lo establecido en esta Constitución, incluirá la estimación de todos los ingresos a obtener y el detalle de los gastos e inversiones por realizar.</p> <p>La unidad del presupuesto es obligatoria y su estructura programática. Todos los ingresos del Estado constituyen un fondo común indivisible destinado exclusivamente a cubrir sus egresos.</p> <p>Los Organismos, las entidades descentralizadas y las autónomas podrán tener presupuestos y fondos privativos, cuando la ley así lo establezca, sus presupuestos se enviarán obligatoria y anualmente al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República, para su conocimiento e integración al presupuesto general; y además, estarán sujetos a los controles y fiscalización de los</p>

	<p>República como ampliación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, y su aprobación deberá llenar los mismos requisitos que se fijan para la aprobación del presupuesto ordinario.</p>	<p>órganos correspondientes del Estado. La ley podrá establecer otros casos de dependencias del Ejecutivo cuyos fondos deben administrarse en forma privativa para asegurar su eficiencia. El incumplimiento de la presente disposición es punible y son responsables personalmente los funcionarios bajo cuya dirección funciones las dependencias.</p> <p>No podrán incluirse en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado gastos confidenciales o gasto alguno que no deba ser comprobado o que no esté sujeto a fiscalización. Esta disposición es aplicable a los presupuestos de cualquier organismo, institución, empresa o entidad descentralizada o autónoma.</p> <p>El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y su ejecución analítica, son documentos públicos, accesibles a cualquier ciudadano que quiera consultarlos, para cuyo efecto el Ministerio de Finanzas Públicas dispondrá que copias de los mismos obren en la Biblioteca</p>
--	---	---

		<p>Nacional, en el Archivo General de Centro América y en las bibliotecas de las universidades del país. En igual forma deberán proceder los otros organismos del Estado y las entidades descentralizadas y autónomas que manejen presupuesto propio. Incurrirá en responsabilidad penal el funcionario público que de cualquier manera impida o dificulte la consulta.</p> <p>Los Organismos o entidades estatales que dispongan de fondos privativos están obligados a publicar anualmente con detalle el origen y aplicación de los mismos, debidamente auditado por la Contraloría General de Cuentas. Dicha publicación deberá hacerse en el Diario Oficial dentro de los seis meses siguientes a la finalización de cada ejercicio fiscal.</p>
--	--	--

Fuente: elaboración propia.

Nota: las negrillas son propias del autor para resaltar adiciones al texto original.

El primer punto es que se incluye la variable de inversiones por realizar. No es que no se invirtiera antes, pero se trata de fomentar que el uso de los recursos no sea consumido por gastos de funcionamiento, sino que cada cartera pueda también hacer inversión.

Aunado a ello, se trata de dar mayor precisión al mecanismo de control que ejerce el Congreso de la República y el Ejecutivo sobre las instituciones del Estado, al solicitar que sus presupuestos sean enviados a estos entes anualmente de manera obligatoria.

También destaca que habrán casos en que las dependencias del Ejecutivo en cuyos fondos deben administrarse en forma privativa para asegurar su eficiencia deben ser establecidos en ley, responsabilizando administrativa y penalmente a quien no lo realice así.

La supresión de gastos confidenciales, que era un clamor popular de la ciudadanía por considerarse foco de corrupción, fue eliminada. Lo cual, y pese a la astucia de algunos funcionarios dados a prácticas corruptas que buscan salidas legales a este tipo de manejo discrecional de los recursos, es un logro para el sistema que busca la eficiencia y transparencia en el gasto público.

Aunado a ello se busca la publicidad del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, que se materializa en la Constitución al quedar plasmada en este artículo y buscar su divulgación por los medios precisados en él.

4.6.28 Artículo 238 Ley Orgánica del Presupuesto

Este artículo fortalece los dos anteriores citados en este trabajo, pues incluye un apartado que precisa que no se pueden transferir fondos de programas de inversión a programas de funcionamiento o de pago de deuda pública.

Tabla No.36

Artículo 238 constitucional

Artículo	1985	1993
238 Ley Orgánica del Presupuesto	La Ley Orgánica del Presupuesto regulará: a) La formulación, ejecución y liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y las normas a las que conforme esta	La Ley Orgánica del Presupuesto regulará: a) La formulación, ejecución y liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y las normas a las que conforme

	<p>Constitución se somete su discusión y aprobación;</p> <p>b) Los casos en que puedan transferirse fondos dentro del total asignado para cada organismo, dependencia, entidad descentralizada o autónoma, las transferencias de partidas deberán ser notificadas de inmediato al Congreso de la República y a la Contraloría de Cuentas.</p> <p>c) El uso de economías y la inversión de cualquier superávit e ingresos eventuales;</p> <p>d) Las normas y regulaciones a que está sujeto todo lo relativo a la deuda pública interna y externa, su amortización y pago;</p> <p>e) Las medidas de control y fiscalización a las entidades que tengan fondos privativos, en lo que respecta a la aprobación y ejecución de su presupuesto;</p> <p>f) La forma de remuneración de todos los funcionarios y</p>	<p>esta Constitución se somete su discusión y aprobación;</p> <p>b) Los casos en que puedan transferirse fondos dentro del total asignado para cada organismo, dependencia, entidad descentralizada o autónoma. Las transferencias de partidas deberán ser notificadas de inmediato al Congreso de la República y a la Contraloría de Cuentas. No podrán transferirse fondos de programas de inversión a programas de funcionamiento o de pago de la deuda pública.</p> <p>c) El uso de economías y la inversión de cualquier superávit e ingresos eventuales;</p> <p>d) Las normas y regulaciones a que está sujeto todo lo relativo a la deuda pública interna y externa, su amortización y pago;</p> <p>e) Las medidas de control y fiscalización a las entidades que tengan fondos privativos, en lo que respecta</p>
--	---	--

	<p>empleados públicos, incluyendo los de las entidades descentralizadas. Regulará específicamente los casos en los que algunos funcionarios, excepcionalmente y por ser necesario para el servicio público, percibirán gastos de representación. Quedan prohibidas cualesquiera otras formas de remuneración y será personalmente responsable quien las autorice;</p> <p>g) La forma de comprobar los gastos públicos y los casos muy calificados y aprobados por el Congreso de la República, en los que se eroguen gastos no comprobables y de naturaleza confidencial; y</p> <p>h) Las formas de recaudación de los ingresos públicos.</p>	<p>a la aprobación y ejecución de su presupuesto;</p> <p>f) La forma y cuantía de la remuneración de todos los funcionarios y empleados públicos, incluyendo los de las entidades descentralizadas o autónomas.</p> <p>Regulará específicamente los casos en los que algunos funcionarios, excepcionalmente y por ser necesario para el servicio público, percibirán gastos de representación. Quedan prohibidas cualesquiera otras formas de remuneración y será personalmente responsable quien las autorice.</p> <p>g) La forma de comprobar los gastos públicos.</p> <p>Cuando se contrate obra o servicio que abarque dos o más años fiscales, deben provisionarse adecuadamente los fondos necesarios para su terminación en los</p>
--	---	--

		<p>presupuestos correspondientes.</p> <p>i) Las formas de recaudación de los ingresos públicos.</p>
--	--	--

Fuente: elaboración propia.

Nota: las negrillas son propias del autor para resaltar adiciones al texto original.

Además, se precisa que debe de regularse la forma y cuantía de la remuneración de todos los funcionarios y empleados públicos, incluyendo a las entidades descentralizadas o autónomas. Anteriormente solo aparecían las descentralizadas. Sin embargo, hay muchas negociaciones de pactos colectivos en las que la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas está ausente, esto complica la situación al comprometer recursos del Estado, sin tener certeza de los ingresos para responder a dichos gastos.

También se incluye que cuando se contrate obra o servicio que abarque dos o más años fiscales, deben provisionarse adecuadamente los fondos para su terminación. Éstas son medidas que buscan hacer eficiente el presupuesto público.

Según los grupos focales trabajados, este artículo no es respetado en muchas ocasiones pese a ser constitucional, pues se han venido realizando traspasos de inversión a funcionamiento de manera sistemática en los últimos períodos. Sin embargo, esto es muy difícil de comprobar, pues los presupuestos pese a ser públicos, tienen las formas en las cuales se logra mover recursos entre partidas sin que esto necesariamente pueda ser detectado, a menos que lo realice la CGC.

Para tener un presupuesto de este tipo, es necesario tener una planificación gubernamental de acción de políticas que incluya los gastos de funcionamiento e inversión, así como proyecciones reales de ingresos, pues a la fecha esto no se tiene y se generan constantes agujeros en el presupuesto que terminan por demandar la contratación de deuda pública.

Una de las soluciones a esto sería la de un presupuesto cuatrienal que permita a un gobierno establecer prioridades de acción, gastos, inversión y recursos para todo su período gubernamental (Ejecutivo, Legislativo, Judicial y corporaciones municipales).

4.6.29 Artículo 240 Fuente de inversiones y gastos del Estado

Este artículo trata de cumplir el principio presupuestario de nivelación presupuestaria, donde toda ley que implique gastos, sea del tipo que sea, debe de indicar la fuente de donde se obtendrán los ingresos para sufragarla.

Para cualquier ampliación que quiera hacer el Congreso de la República, se incluye el contrapeso del Ejecutivo, quien deberá emitir opinión, y si ésta es desfavorable se requiere de mayoría calificada (dos terceras partes de los diputados) para realizarlo.

Tabla No.37

Artículo 240 constitucional

Artículo	1985	1993
240 Fuente de inversiones y gastos del Estado	Toda ley que implique inversiones y gastos del Estado, debe indicar la fuente de dónde se tomarán los fondos destinados a cubrirlos.	Toda ley que implique inversiones y gastos del Estado, debe indicar la fuente de dónde se tomarán los fondos destinados a cubrirlos. Si la inversión o el gasto no se encuentran incluidos e identificados en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado aprobado para el ejercicio fiscal respectivo, el Presupuesto no podrá ampliarse por el Congreso de la República sin la opinión favorable del Organismo Ejecutivo. Si la opinión del Organismo Ejecutivo fuere desfavorable, el Congreso de la República solo podrá aprobar la ampliación con el voto de por lo menos las dos terceras partes del número total de diputados que lo integran.

Fuente: elaboración propia.

Nota: las negrillas son propias del autor para resaltar adiciones al texto original.

4.6.30 Artículo 251 Ministerio Público

En este artículo, se incluye una adición al artículo que precisa que el Jefe del Ministerio Público (MP) será el Fiscal General de la República, con las mismas calidades que los magistrados de la CSJ, siendo nombrado por el Presidente de la República.

Acá nuevamente aparecen las figuras de las comisiones de postulación, pues será propuesto de una nómina de seis candidatos, con una alta participación de los profesionales del derecho en dicha integración. Al igual que en otras comisiones, universidades y colegio profesional, incluso la propia CSJ, han sido señalados a lo largo de la historia de ser sujetos del condicionamiento político de aparatos paralelos de impunidad. La Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)²¹ ha hecho estos señalamientos públicos.²²

Tabla No.38

Artículo 251 constitucional

Artículo	1985	1993
251 Ministerio Público	El Ministerio Público es una institución auxiliar de la administración pública y de los tribunales con funciones autónomas, cuyos fines principales son velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país y ejercer la representación del Estado. Su organización y funcionamiento se regirá por su ley orgánica.	El Ministerio Público es una institución auxiliar de la administración pública y de los tribunales con funciones autónomas, cuyos fines principales son velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país. Su organización y funcionamiento se regirá por su ley orgánica. El Jefe del Ministerio Público será el Fiscal General de la República y le corresponde el ejercicio de la acción penal pública. Deberá ser abogado colegiado y tener las mismas calidades

²¹ La CICIG es una institución creada en 2006 y aprobada en 2007 por el Congreso de la República para fortalecer las investigaciones criminales del Ministerio Público y la Policía Nacional Civil en materia de aparatos clandestinos vinculados a la impunidad. Para ver más al respecto se puede consultar en su sitio web: www.cicig.org

²² Al respecto se puede consultar:

http://radiou.usac.edu.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=4780:cicig-senala-que-tabla-de-gradacion-beneficiara-a-postulantes-a-una-magistratura&catid=1:noticias&Itemid=18

que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y será nombrado por el Presidente de la República de una nómina de seis candidatos propuesta por una comisión de postulación, integrada por el Presidente de la Corte Suprema de justicia, quien la preside, los Decanos de las Facultades de Derecho o de Ciencias Jurídicas y Sociales de las Universidades del país, el Presidente de la Junta Directiva del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y el Presidente del Tribunal de Honor de dicho Colegio.

Para la elección de candidatos se requiere del voto de por lo menos las dos terceras partes de los miembros de la Comisión.

En las votaciones, tanto para integrar la Comisión de Postulación como la integración de la nómina de candidatos, no se aceptará ninguna representación.

El Fiscal General de la Nación durará cuatro años en el ejercicio de sus funciones y tendrá las mismas preeminencias e inmunidades que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. El Presidente de la República podrá removerlo por

		causa justificada, debidamente establecida.
--	--	--

Fuente: elaboración propia.

Nota: las negrillas son propias del autor para resaltar adiciones al texto original.

La experiencia ha demostrado que no pasan los mejor calificados.²³ Uno de estos casos ha sido el de Claudia Paz Paz, quien siendo Jefa del MP y Fiscal General, no fue electa por el entonces Presidente de la República, Otto Pérez Molina,²⁴ pese a tener las calificaciones más altas con respecto a los demás aspirantes.²⁵

4.6.31 Artículo 252 Procuraduría General de la Nación

A la Procuraduría General de la Nación (PGN) se le establecen funciones específicas de asesoría y consultoría de los órganos estatales. Se precisa que el Procurador General de la Nación ejerce la representación del Estado, siendo el Jefe de la procuraduría en mención. Se suprime su calidad de ser Jefe del Ministerio Público.

Tabla No.39

Artículo 252 constitucional

Artículo	1985	1993
252 Procuraduría General de la Nación	Se denominaba Procurador General de la Nación y Jefe del Ministerio Público. El Procurador General de la Nación, será nombrado por el Presidente de la República, quien podrá también removerlo por causa justificada	La Procuraduría General de la Nación tiene a su cargo la función de asesoría y consultoría de los órganos y entidades estatales. Su organización y funcionamiento se regirá por su ley orgánica.

²³ No obstante la Ley de Comisiones de Postulación establece requisitos para participar en el proceso de selección, los mismos no han sido valorados. De tal cuenta que tal calificación se realizó utilizando una tabla de gradación, propuesta por la CICIG, pero que dado que no se encuentra en ley no hizo vinculante a los comisionados.

²⁴ Hoy en prisión preventiva por el supuesto caso de defraudación aduanera "La Línea".

²⁵ Un interesante artículo que detalla el proceso se encuentra disponible en: <http://jorgepalmieri.com/2014/03/10/fiscalia-general-y-jefe-del-mp/>

	<p>debidamente establecida. Para ser Procurador General de la Nación se necesita ser abogado colegiado y tener las mismas calidades correspondientes a magistrado de la Corte Suprema de Justicia.</p>	<p>El Procurador General de la Nación ejerce la representación del Estado y es el Jefe de la Procuraduría General de la Nación. Será nombrado por el Presidente de la República, quien podrá también removerlo por causa justificada debidamente establecida. Para ser Procurador General de la Nación se necesita ser abogado colegiado y tener las mismas calidades correspondientes a magistrado de la Corte Suprema de Justicia. El Procurador General de la Nación durará cuatro años en el ejercicio de sus funciones y tendrá las mismas preeminencias e inmunidades que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.</p>
--	--	---

Fuente: elaboración propia.

Nota: las negrillas son propias del autor para resaltar adiciones al texto original.

Esto se ha calificado por los entrevistados y por los grupos focales como uno de los puntos más positivos de las reformas, pues volvió al MP y a la PGN más descentralizados.

Una de las propuestas surgidas dentro de los grupos focales y que se considera oportuna es que en caso de realizar una reforma constitucional se puedan omitir las comisiones de postulación, para que todos los nombramientos sean eminentemente meritocráticos, siendo más bien juntas calificadoras con criterios establecidos que puedan ser sujetos de calificación pública.

4.6.32 Artículo 254 Gobierno municipal

Este artículo precisa el término “*concejo*”, en sustitución de corporación para referirse al poder municipal y a la forma en que se toman decisiones. Establece que la forma de elección de estos cargos es por medio de sufragio universal, mismo que antes no se detallaba con precisión, aunado a ello se define el período de cuatro años para todas las municipalidades del país, ya que anterior a la reforma existían municipios de distinta categoría, obedeciendo al número de sus habitantes, pudiendo tener períodos de cinco o dos años, según fuera el caso.²⁶ Esto resultaba enormemente oneroso para el Estado, pues implicaba gastos constantes del TSE y una alta ganancia para el partido gobernante, quien producto de sus logros gubernamentales y la disposición del aparato estatal, tenía una recurrente ventaja para ganar un buen número de alcaldías, hecho que pasó en tiempos de Vinicio Cerezo con la DCG y con Jorge Serrano Elías con el MAS.

²⁶ Anteriormente el Código Municipal de 1988 precisaba la siguiente distinción: Artículo 37. Clasificación. Para los fines del artículo 256 de la Constitución Política de la República, las municipalidades se clasifican en cuatro categorías, así: de primera, las de las cabeceras departamentales o aquellas, cuya población exceda de cien mil habitantes, atendiendo el Ejecutivo a su capacidad económica, importancia político administrativa, desarrollo cultural significativo y otras circunstancias especiales del municipio. De segunda, las de los municipios cuya población exceda de veinte mil habitantes, y las de los puertos. De tercera, las de los municipios cuya población exceda de diez mil habitantes. De cuarta, las de los restantes municipios de la república. Emitida esta ley, el Organismo Ejecutivo dictará el acuerdo que determine la categoría de cada municipalidad, previos los dictámenes correspondientes, en un plazo que no exceda de seis meses, el cual, además determinará el procedimiento de ajuste periódico para adecuar la categoría asignada al movimiento demográfico del municipio.

Tabla No.40

Artículo 254 constitucional

Artículo	1985	1993
254 Gobierno municipal	El gobierno municipal será ejercido por una corporación, la cual se integra con el alcalde y por síndicos y concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio, en la forma y por el período que establezcan las leyes de la materia.	El gobierno municipal será ejercido por un concejo el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos.

Fuente: elaboración propia.

Nota: las negrillas son propias del autor para resaltar adiciones al texto original.

4.6.33 Artículo 256 Derogado

Este artículo tiene correspondencia con el inmediato anterior y con el artículo 207 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, pues establece que todas las municipalidades se encuentran en similar categoría en sus períodos gubernamentales, no importando el número de habitantes.

Tabla No.41

Artículo 256 constitucional (derogado)

Artículo	1985	1993
256 Derogado	Clasificación de las municipalidades. La ley clasificará las municipalidades en categorías, atendiendo a la realidad demográfica del municipio, a su capacidad económica, a su importancia política administrativa, a su desarrollo cultural y a otras circunstancias de interés para el municipio.	

Fuente: elaboración propia.

Nota: las negrillas son propias del autor para resaltar el texto original.

4.6.34 Artículo 257 Asignación para las municipalidades

Con este artículo se incrementa de ocho a diez por ciento el aporte constitucional del Estado a las municipalidades del país, aunque se elimina que sea por medio del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, sin definirse la nueva figura en el artículo.

Se incentivan los gastos de inversión en salud preventiva, educación, obras de infraestructura y servicios públicos al establecer que el mismo deberá ser usado en un 90% con este fin, pudiendo solamente utilizarse 10% para gastos de funcionamiento.

Sin embargo, prohíbe toda asignación adicional que se quiera hacer a las municipalidades del país dentro del presupuesto público, lo cual según el exdiputado Alfonso Cabrera limita en buena medida el desarrollo y atención de casos específicos (comunicación personal, 25 de mayo de 2015).

Tabla No.42

Artículo 257 constitucional

Artículo	1985	1993
257 Asignación para las municipalidades	Se denominaba Presupuesto para obras de infraestructura municipal. El Organismo Ejecutivo velará porque anualmente, del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, se fije y traslade un ocho por ciento del mismo a las municipalidades del país, a través del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma que la ley determine, y destinado exclusivamente a obras de infraestructura y servicios	El Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos ordinarios del Estado, un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma en que la ley determine y destinado por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes. El

	<p>públicos que mejoren el ingreso y la calidad de vida de los habitantes, las cuales por su magnitud no pueden ser financiadas por los propios municipios.</p>	<p>diez por ciento restantes podrá utilizarse para financiar gastos de funcionamiento.</p> <p>Queda prohibida toda asignación adicional dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para las municipalidades, que no provenga de la distribución de los porcentajes que por ley les corresponda sobre impuestos específicos.</p>
--	---	--

Fuente: elaboración propia.

Nota: las negrillas son propias del autor para resaltar adiciones al texto original.

Los grupos focales señalaron que las municipalidades recurrentemente solicitan al Ministerio de Educación presupuesto, amparados en el interés nacional. Aunado a ello, cabe recordar que la creación constante de municipios en el país, genera cargas en el presupuesto del Estado. Desde que se aprobaron las reformas en 1994, hasta 2015 se ha incrementado el número de municipios de 331 a 34, así como la corrupción que existe en muchas corporaciones municipales, al no respetarse los porcentajes destinados a inversión y funcionamiento del aporte constitucional.

4.7 Análisis de impacto de las reformas constitucionales

Luego de hacer un proceso de construcción histórico-política de los hechos que rodearon a las reformas constitucional, que nos permitió identificar los procesos y mecanismos implementados por distintos sectores estudiados en la orientación y configuración del rediseño institucional producto de las reformas constitucionales de 1993, se presenta un análisis de impacto de dichas reformas.²⁷

²⁷ Nos remitimos a un análisis de impacto y no a una evaluación propiamente.

A raíz de la transición de mando forzosa por el intento de autogolpe de Estado de Jorge Serrano, pasando por la complicidad de su vicepresidente Gustavo Espina y la elección por parte del Congreso de la República de Ramiro de León Carpio, surgió al debate el generar cambios en el orden constitucional y en el diseño del Estado guatemalteco; estos cambios giraron en torno a limitar las capacidades y funciones de la clase política; sin embargo, el punto nuclear realmente era dar una salida legítima y democrática a una crisis político institucional producto de la dificultad de terminar el mandato de diferentes representantes que llegaron por elección o nombramiento a ocupar un puesto de decisión clave en los tres poderes del Estado.

Esto significa que las reformas constitucionales intentaron responder a una crisis político-institucional y quienes dieron esa respuesta fueron actores de la sociedad civil organizada que incluyeron a figuras vinculadas al tema de derechos humanos como el propio Ramiro de León Carpio, Rigoberta Menchú Tum, instituciones como la Usac, los propios partidos políticos que tenían representación en el Congreso, el sector empresarial organizado y los medios de comunicación.

Obviamente es claro que existen actores que tienen capacidad de veto como el Cacif por su fuerte capacidad económica y que son capaces de orientar configuraciones institucionales, sobre todo aprovechando su entorno multipartidista. Al ser un sistema multipartidista y presidencial el poder de los actores con capacidad de veto se potencializa (Tsebelis, 2006).

Es claro que un actor predominante en su entorno va a tratar de adecuar este a su favor. Se debe recordar que existía una clase política debilitada por la corrupción, así como un Ejército que era percibido como antidemocrático en medio del conflicto armado interno. El sector empresarial organizado podía entonces hacer los cambios que considerara necesarios, indubitablemente necesitaba negociar estos cambios con la clase política y en menor medida con las organizaciones sociales. Se negocia primero con los actores más influyentes y se baja de nivel en función de legitimar acciones y lograr consensos.

Para Byron Morales, quien en 1993 era Coordinador de la Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala:

las reformas adecuaban el diseño institucional de 1985 a la altura de las pretensiones hegemónicas o de reafirmación de la hegemonía de los factores de poder en Guatemala. Se abre a la configuración del Estado mafioso y patrimonial, depredador de la institucionalidad, corruptor del sistema político y ajeno a la voluntad e intereses de los sectores populares (comunicación personal, 3 de junio de 2015).

Es muy probable que sin esos cambios en la Constitución el poder político estuviera aún concentrado en partidos políticos de corte más tradicional, como lo venía siendo la DCG, lo que aspiraba a convertirse el FRG o el futuro que podría tomar el propio MAS. Sin embargo, hay un punto importante acá, en ese momento la sociedad en su conjunto, similar a como lo hizo en 2015 con la crisis institucional vivida en dicho año, percibió esa como su mejor opción.

Edgar Gutiérrez, quien en 1993 era Coordinador del Área Política de la Fundación Myrna Mack, señala que las reformas constitucionales dieron facilidades a los partidos políticos franquicia (comunicación personal, 8 de junio de 2015). Es indudable que pese a que no hay cambios directos sobre la Ley Electoral y de Partidos Políticos, algo sucedió que los partidos comenzaron a personalizarse y el sector empresarial comenzó a tener una mayor participación dentro de ellos. Si los partidos políticos son vistos con enfoque empresarial no van a requerir más que lo que el mercado electoral demande, es decir, mercadeo.

Cuando se consulta de este impacto a Raquel Zelaya, quien pertenecía ya a Asíes y que contaba con la experiencia de haber sido parte del Consejo de Estado de Efraín Ríos Montt y Ministra de Finanzas en tiempos del propio Jorge Serrano, señala que las reformas constitucionales “se quedaron cortas” (comunicación personal, 8 de junio de 2015). Es probable que los cambios tuvieron que haber sido mucho más profundos que las reformas existentes; sin embargo, es de considerar que se dieron en un ambiente no solo de crisis político-institucional, sino de conflicto armado interno.

Parece ser que al final quienes concebían una visión más libertaria del Estado tuvieron mayor capacidad de incidencia para generar constreñimientos en el sistema (North, 2006). Las reformas políticas eran muy necesarias, pero las reformas financieras probablemente hicieron ganar a muy pocos, de manera directa; aunque como señala Zelaya, se le dio mayor estabilidad al Banguat (comunicación personal, 8 de junio de 2015).

Jorge Mario García Laguardia señala que los cambios en el sistema generaron una transición permanente (comunicación personal, 19 de mayo de 2015), pero para él no consolida el sistema. A nuestro juicio el sistema sí se consolida y tiene duración hasta al día de hoy, incluso sobreviviendo a una crisis político-institucional con algunas similitudes como la de mayo de 1993, con lo pasado entre abril y septiembre de 2015.

Se consolida un Estado democrático representativo, eso es innegable. El problema parece no estar necesariamente en la Constitución Política de la República, sino más bien en leyes conexas como la Ley Electoral y de Partidos Políticos, pues al igual que manifiesta García Laguardia (comunicación personal, 19 de mayo de 2015) “no estableció una reforma que podría haberse hecho en el sistema de partidos políticos para establecer requisitos fundamentales de funcionamiento y obligación programática de los grupos políticos”.

Sin embargo, la lógica del actor ganador era la de un sistema de partidos políticos que no pudiese perpetuarse en el poder, por eso tenemos partidos franquicia. En conexión con el proceso de ajuste estructural y reducción del Estado que Guatemala vivió tardíamente a mediados de los noventa era necesaria la reducción de institucionalidad y la debilidad de ésta para que no se opusiera.

Las instituciones débiles fueron generadas por medio de un cambio incremental dado por la oportunidad que presentaba la arena política del país. En ese punto queremos retomar lo propuesto por Douglas North (2006):

El cambio incremental proviene de las percepciones de los empresarios en organismos políticos y económicos que les indican que podrían reeditarles mejor alternando en un cierto margen el marco institucional existente. Pero fundamentalmente las percepciones dependen tanto de la información que reciben los empresarios como de la forma en que procesan esa información (p. 19).

El generar instituciones de manera agregativa como lo proponen March y Olsen (1997), basados en la negociación y el intercambio como proceso político dio de inicio la legitimación del sistema. Todos los actores coincidieron en buena medida que el sistema necesitaba ser transformado.

En el plano integrativo, la visión libertaria tomó revuelo amparada en un actor que se volvió determinante para hacer política en Guatemala, el visto bueno del sector empresarial organizado. Su discurso, bajo las lógicas del contexto de globalización económica y cambios en el mundo producto de la caída del bipolarismo ideológico, así como las muestras de debilidad y legitimidad que daban las organizaciones guerrilleras, permitió más que reconfigurar al Estado, orientarlo a su reducción y a dar un mayor papel a la economía de mercado en la prestación de servicios básicos.

Las externalidades que esto generó implican que 22 años después los ciudadanos guatemaltecos no cuestionen los ideales democratacristianos que dieron sustento al modelo original de 1985, que buscaba responsabilizar de manera directa el Estado en la educación, la seguridad y la salud, tan solo como tres ejemplos.

Hoy las personas han interiorizado que el Estado es incapaz de prestarle servicios básicos y que si los quiere debe de pagar por ellos, existiendo una correlación entre calidad de los servicios y cantidad de pago; a mayor capacidad de pago, mayor calidad.

Sin embargo, producto de estas externalidades y de un modelo que puede ser calificado como libertario anárquico, las externalidades también afectaron fuertemente al sector empresarial. Existe una inviabilidad de varios proyectos de desarrollo por el rechazo de varias comunidades a un modelo económico generado en el mercado, por ausencia del Estado y que ideológicamente les es ajeno, no les provee nada y pretende obtener beneficios de comunidades y que estas incluso paguen impuestos, aunque sea de manera indirecta.

Esto ha llegado al punto que varias comunidades demandan solución a problemas públicos a grandes empresas, como compensaciones por externalidades en su producción, cuando el Estado debiese de ser el garante de esta relación haciéndolo de manera regulatoria.

Sin embargo, podemos ser aún más precisos en el impacto generado por las reformas si las aglutinamos en siete puntos:

4.7.1 Cambios en el nombramiento de funcionarios públicos

Se dieron cambios en la forma de nombramiento de funcionarios públicos relevantes del Estado, tales como Contralor General de Cuentas, Jefe del MP, Procurador General de la Nación, entre otros. Los cambios han impactado, más que en la funcionalidad de las instituciones, en una elevada politización de las comisiones de postulación. Esto podría ser

subsano suprimiendo las comisiones de postulación y generando juntas calificadoras con base a procesos establecidos y transparentes, para que los nombramientos tengan como base el mérito y no la política, por vías del fortalecimiento de los sistemas de profesionalización del servicio civil.

4.7.2 Depuración

Se depuró el Congreso de la República y producto de ello en su momento se redujo el Organismo Legislativo. Esto en buena medida fue necesario en su momento, pero dadas las condiciones del sistema y de la ausencia de un verdadero Estado de derecho la depuración fue inefectiva en el futuro. El problema a solucionar está en depurar el sistema de partidos políticos y eso solamente se puede hacer generando modificaciones en la Ley Electoral y de Partidos Políticos para que los partidos realicen propuestas serias y programáticas, así como una presentación de cuadros de adecuada idoneidad.

4.7.3 Reducción del período gubernamental

Coincidiendo con varios actores, bajo el sistema de partidos políticos actual, la reducción de cuatro a cinco años en los cargos de elección resultó siendo positivo, pese a que se considere muy poco tiempo para que un partido o proyecto político pueda hacer gobierno la experiencia ha demostrado que al no llegar los más probos al poder esto resulta siendo una amenaza. Es mejor que los buenos políticos se sometan nuevamente a una elección y si se les considera idóneos se les de respaldo popular por medio del voto.

4.7.4 Incremento del número de magistrados de la Suprema

Buscando una mayor representatividad en el sector justicia se incrementó el número de magistrados de la CSJ de nueve a 13. Además, los diputados tienen que elegir de un total de 26 propuestas de la comisión de postulación y no solamente de una parte como estaba regulado.

Esto no ha presentado mejoras en la representatividad y al establecer períodos en la presidencia de solo un año ha puesto a la CSJ muchas veces en una parálisis programática de la implementación del plan de trabajo del Organismo Judicial.

4.7.5 Escisión de las figuras de Jefe del Ministerio Público y Procurador General de la Nación

Otorgó mejoras sustantivas al MP al centrarse en las funciones específicas que le corresponden como es la acción y persecución penal pública. Nuevamente acá se ha visto que las comisiones de postulación no han arrojado los resultados esperados, por lo que se retoma la propuesta de realizar una junta calificadora que otorgue el puesto de manera meritocrática y transparente y no responsabilice al Presidente de la República en su elección, de nuevo por vía de fortalecimiento del sistema de profesionalización de la carrera fiscal. Por su parte la PGN también se vio fortalecida al delimitar su ámbito de acción como representante legal del Estado de Guatemala.

4.7.6 Incremento de 8 a 10% del aporte constitucional a las municipalidades

Sin embargo, se limitan otras fuentes de financiamiento gubernamental y probablemente lo más importante es que no se respetan los porcentajes de inversión y funcionamiento que se establecen en la Constitución (90% inversión y 10% gastos de funcionamiento).

4.7.7 Prohibición al Banco Central de otorgar financiamiento al Estado de Guatemala

Esto tiene al menos dos características, uno la ganancia de los bancos privados nacionales que sí pueden otorgar ese financiamiento al Estado de Guatemala y que bajo el secreto bancario se omiten montos y tasas de los préstamos. Segundo, qué pasaría si los políticos tuvieran la potestad de contar con ese financiamiento público, es muy probable que estaríamos hablando hoy de colapsos financieros por macro inflaciones. La clave puede ser que el Banguat pueda otorgar financiamiento al Estado con tasas más bajas que el mercado, pero con altos mecanismos de control sobre éste y donde el sector privado puede aportar como contrapeso de estas decisiones.

4.8 Agenda estratégica de la Usac con respecto a una propuesta de reformas constitucionales

Según la actual Constitución Política de la República de Guatemala, la Usac tiene el mandato constitucional de cooperar al estudio y solución de los problemas nacionales

(artículo 82), por esto se ha planteado que la presente investigación pueda definir una ruta orientadora para que en correspondencia establecida con el artículo 174 constitucional, se asuma la responsabilidad de generar una propuesta de reformas constitucionales que se traduzca en mejoras democráticas sustantivas en el rediseño institucional del Estado de Guatemala.

Cabe recordar que esta investigación no pretende plasmar un proyecto de iniciativa propiamente, sino definir una agenda temática que debiese ser abordada por un equipo de expertos constitucionalistas y ser consensuada con distintos actores dentro y fuera de la propia universidad.

4.8.1 Principales artículos a reformar

De acuerdo con el artículo 277 la Usac si bien no puede de manera directa presentar iniciativa de reformas constitucionales, si puede buscar los mecanismos para que el Congreso de la República las apruebe con dos terceras partes de los votos; estos mecanismos pueden ser por medio del Presidente de la República, una bancada del Legislativo, la CC o con el respaldo de al menos 5,000 ciudadanos.

Una propuesta de reforma constitucional viable debe de contener temas estratégicos que puedan ser sujeto de construcción de institucionalidad agregativa (March y Olsen, 1997), por lo que los principales artículos a reformar deben orientarse principalmente en las siguientes temáticas, las cuales tanto recogen propuestas identificadas en el presente estudio como otras que ya con antelación la Usac ha planteado:

Tabla No. 43

Artículos a revisar en una reforma constitucional planteada por la Usac

Artículo No.	Título	Comentario
Artículo 58	Identidad cultural	Sustituir el término lengua por el de idioma, tal y como han sido reconocidos.
Sección tercera	Comunidades indígenas	Sustituir por pueblos indígenas, tal y como están reconocidos por los Acuerdos de Paz.

Artículo 66	Protección a grupos étnicos	Incluir a los pueblos garífuna y xinca.
Artículo 67	Protección a las tierras y a las cooperativas agrícolas indígenas	Este artículo debe de revisarse, pues se sustituye el concepto de comunidad por el de pueblo en el artículo 66 constitucional.
Artículo 68	Tierras para comunidades indígenas	Este artículo debe de revisarse, pues se sustituye el concepto de comunidad por el de pueblo en el artículo 66 constitucional.
Artículo 73	Libertad de educación y asistencia económica estatal	Debido a que el Estado es laico debe reconsiderarse la educación religiosa en centros de estudio oficiales.
Artículo 83	Gobierno de la Universidad de San Carlos de Guatemala	Incluir a las escuelas no facultativas en el gobierno universitario. No se ha elevado a facultad ninguna escuela en la historia de la Usac.
Artículo 88	Exenciones y deducciones de impuestos	Eliminar el apartado “el Estado podrá dar asistencia económica a las universidades privadas, para el cumplimiento de sus propios fines”, pues las universidades privadas se rigen por el libre mercado.
Artículo 102	Derechos sociales mínimos de la legislación del trabajo	Eliminar que se pueda pagar al trabajador del campo hasta 30% de su salario en alimentos, pues no fomenta la igualdad de derechos entre los empleados. Todo trabajador debe de recibir en moneda de curso legal el 100% de su salario.
Artículo 125	Explotación de recursos naturales no renovables	Desarrollar este artículo para establecer los criterios necesarios de este tipo de recursos que han desencadenado desde hace más de diez años alta conflictividad en el país.
Artículo 132	Moneda	Eliminar al Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación de la Junta Monetaria, no existe criterio

		técnico para que al día hoy siga siendo partícipe de decisiones macroeconómicas.
Artículo 133	Junta Monetaria	Revisar la pertinencia de que el Banco de Guatemala pueda volver a otorgar financiamiento directo o indirecto, garantía o aval al Estado, una vez cumpla cierto marco regulatorio. Otra opción es transparentar los montos prestados por la Banca Privada al Estado, así como las tasas de interés con que se otorgan.
Artículo 135	Deberes y derechos cívicos	Sustituir en el inciso g) “prestar servicio militar y social”, por prestar servicio militar o social.
Artículo 143	Idioma oficial	Los pueblos indígenas tienen sus propios idiomas, así que deben ser reconocidos como tal.
Artículo 157	Potestad legislativa y elección de diputados	Eliminar la lista nacional, no ha sido relevante para la vida política democrática del país, aunado a que fomenta la competencia política en los distritos.
Artículo 161	Prerrogativas de los diputados	Eliminar el inciso b) “irresponsabilidad por sus opiniones, por su iniciativa y por la manera de tratar los negocios públicos, en el desempeño de su cargo”; eso ha perdido vigencia.
Artículo 166	Interpelaciones a ministros	Revisar este artículo, ya que si bien genera pesos y contrapesos entre organismos de Estado ha sido una táctica permanente de diputados opositores para impedir el trabajo de los ministros de Estado.
Artículo 180	Vigencia	Siendo un Estado unitario es procedente revisar la pertinencia de que la ley se aplique con exclusividad para ciertos territorios.
Artículo 183	Funciones del Presidente de la República	Suprimir el inciso r) “exonerar de multas y recargos a los contribuyentes que hubieren incurrido en ellas por no cubrir los impuestos dentro de los términos legales por actos u omisiones en el orden administrativo” ya

		que siendo una república no puede ostentar ese poder discrecional un gobernante.
Artículo 199	Comparecencia obligatoria a interpelaciones	Revisar este artículo de acuerdo a como pueda ser redactado el artículo 166 constitucional.
Artículo 215	Elección de la Corte Suprema de Justicia	Eliminar las comisiones de postulación y proponerse una junta calificadora para que el nombramiento sea meritocrático, transparente y no político, fortaleciendo los sistemas de profesionalización de la carrera judicial
Artículo 217	Magistrados	Sustituir el nombramiento de los magistrados titulares por el Congreso y que la junta calificadora de manera meritocrática y transparente nombren a los magistrados para evitar la subordinación y el pago de favores políticos con los diputados, fortaleciendo el sistema de carrera judicial.
Artículo 222	Magistrados suplentes	Esto está conexo a la modificación que se haga al artículo 217.
Artículo 227	Gobernadores	Delimitar funciones específicas que tendrá a su cargo. No se considera prudente que sean electos, porque esto atomizaría aún más el país.
Artículo 233	Elección del Controlador General de Cuentas	Al igual que en los otros cargos, que no sea el Congreso el que nombre, sino que la junta calificadora pueda nombrar a quien considere alcance el punteo más alto.
Artículo 251	Ministerio Público	Que la junta calificadora nombre a la persona que obtenga de manera pública y transparente el mayor puntaje y que no sea el Presidente de la República quien haga el nombramiento, fortaleciendo el sistema de carrera fiscal. Eso incluso mejora el sistema de pesos y contrapesos.

Artículo 252	Procurador General de la Nación	Que la junta calificadora nombre a la persona que obtenga de manera pública y transparente el mayor puntaje y que no sea el Presidente de la República quien haga el nombramiento. Eso incluso mejora el sistema de pesos y contrapesos.
-----------------	------------------------------------	--

Fuente: elaboración propia.

Buena parte de la Constitución sigue siendo vigente para nuestra época e incluso puede calificarse de progresista; sin embargo, los reajustes planteados, así como el estricto cumplimiento de ella es lo que pueden otorgar garantías genuinas a los ciudadanos y un Estado de derecho.

4.8.2 Ruta crítica de las reformas a proponer

El siguiente punto es ubicar a los actores con los cuales se puede definir una ruta crítica del proceso de reformas constitucionales efectivo y que se traduzca en mejoras al sistema democrático del país.

Para iniciar se debe de percibir qué actores tienen interés en realizar una reforma constitucional y para cuales el estatus quo es mucho más cómodo. La Usac es una institución con una identificación ideológica definida, su tendencia dentro del conglomerado social es ubicada dentro del espectro de la izquierda.

Según Ignacio Molina (1998, p. 65):

actualmente la discrepancia básica entre la izquierda y la derecha viene marcada por el elemento económico y el protagonismo que se da al intervencionismo del Estado como redistribuidor social; o al mercado, basado en la propiedad privada, como criterio para recompensar el mérito.

En términos aún más prácticos se puede precisar que la izquierda está más preocupada por la igualdad y los derechos colectivos, mientras que la derecha por la libertad y los derechos individuales.

Sin embargo, pese a tener una posición ideológica definida que no puede traicionar, debe de definir acciones concretas y serias de cara a un Estado democrático que se mueve en una economía de mercado en un ambiente de globalización internacional.

Rodrigo Borja (1998, p. 575) señala un punto sumamente importante para comprender esto “la izquierda que no se renueva, que no se abre al cambio, deja de ser izquierda”.

Este autor profundiza aún más cuando habla del papel de la izquierda y la derecha en nuestros días:

Mucho se discute actualmente a propósito de los profundos cambios desencadenados a partir de la caída del bloque soviético y de la terminación de la Guerra Fría, si la derecha y la izquierda han cambiado sus papeles. Algunos afirman que la derecha se ha convertido en izquierda al promover determinados cambios –‘globalización’ de la economía, redimensión del Estado, transferencia del mercado, etc.- y la izquierda en derecha al oponerse a todas o algunas de esas reformas. El tema hay que tratarlo con sumo cuidado para no caer en trampas ni falacias. Obviamente que obstinarse en mantener criterios trasnochados sobre la omnipresencia del Estado en la vida social, especialmente en el proceso económico, es una actitud conservadora. Y peor si se lo hace en nombre de dogmas y prejuicios inamovibles. Pero no hay que perder de vista la finalidad última de las reformas que es la que, en definitiva instancia, determina si el cambio entraña un progreso o un retroceso (Borja, 1998, p. 575).

Esto se plantea porque se necesita establecer relaciones con una serie de actores que no han sido históricamente aliados de los ideales sancarlistas. Probablemente el actor con el que mayor acercamiento se debe buscar para asegurar que las reformas propuestas puedan tener eco en el Hemiciclo Parlamentario y en la agenda de los medios de comunicación es el sector empresarial.

En específico se hace necesario establecer relaciones con el ente que en Guatemala aglutina esos intereses, como lo es el Cacif. No contar con una alianza estratégica con este sector puede generar el mismo nivel de incidencia que en su momento tuvo la Multisectorial Social en las reformas de 1993, pues si bien se trabajó con aliados naturales como los

sindicatos y organizaciones de derechos humanos, la Instancia Nacional de Consenso tuvo mejores resultados.

Es obvio que se necesita buscar una agenda común y eso no es tarea fácil cuando se ha estado en polos ideológicos opuestos; sin embargo, esto debe de tener una lógica de país, más que sectorial. Un ejemplo de ello es Italia, en donde en su Parlamento cohabitan en la cámara baja siete grupos políticos con 630 diputados y un Senado con 315 senadores vitalicios, de las más diversas facciones ideológicas; sin embargo, cuando se trata de la nación italiana buscan mecanismos de consenso que viabilicen el diálogo y le den sostén a la gobernabilidad de su república.

Ya han existido intentos por parte de la UFM, brazo ideológico de Cacif de impulsar reformas constitucionales, tal y como se hizo por el grupo Pro Reforma en 2009, y si bien eran reformas a la Constitución que podían hacerse con las dos terceras partes de los diputados, las mismas no fueron respaldadas por la gran mayoría de la sociedad política y civil del país, pues se consideraba que terminaba de imponer un proyecto ideológico neoliberal desde la propia Carta Magna.

La historia nos demuestra con el intento de reforma constitucional de 1999 que buscaba incluir temáticas vinculadas a los Acuerdos de Paz dentro del mayor contrato social del país que la tarea ideológicamente no es fácil. Este esfuerzo que fue impulsado por la Usac no tuvo eco cuando se requirió de la consulta popular para ratificar los cambios constitucionales, pues se vio por algunos sectores como cambios innecesarios y tendenciosos a la izquierda. Existe mucha desconfianza e intereses de diversos actores que dificultan establecer puntos comunes, pero este esfuerzo es por demás necesario.

Si revisamos por qué ganó el “No” en la consulta popular de 1999, el último intento serio de reformar la Constitución, podemos ver que la diferencia fundamentalmente es ideológica en el manejo político del Estado y el sistema económico que debe imperar:

Figura No.2

Bloques antagónicos en el último intento de reformas constitucionales en 1999



Fuente: elaboración propia con base en datos hemerográficos de Prensa Libre.

Nota: Arde hace referencia al partido político Acción Reconciliadora Democrática, hoy desaparecido, y que era dirigido por el político evangélico conservador Francisco Bianchi; Cedecon se refiere al Centro de Defensa de la Constitución.

Hay temas en los que nunca se estará de acuerdo en estos dos bloques por lógicas naturales; sin embargo, existen temas que deben ser abordados en un primer intento para lograr actualizar la Carta Magna de acuerdo al contexto social, político, económico, cultural y mundial que tiene Guatemala en pleno siglo XXI:

Estos temas son:

Tabla No.44

Artículos que pueden ser abordados sin sesgos ideológicos

Artículo 132 Moneda

Artículo 157	Potestad legislativa y elección de diputados
Artículo 161	Prerrogativas de los diputados
Artículo 166	Interpelaciones a ministros
Artículo 199	Comparecencia obligatoria a interpelaciones
Artículo 215	Elección de la Corte Suprema de Justicia
Artículo 217	Magistrados
Artículo 222	Magistrados suplentes
Artículo 227	Gobernadores
Artículo 233	Elección del Controlador General de Cuentas
Artículo 251	Ministerio Público
Artículo 252	Procurador General de la Nación

Fuente: elaboración propia.

La alianza con grupos sindicales (estatales y privados), partidos políticos de izquierda, organizaciones de la sociedad civil, grupos pro derechos humanos, grupos en defensa de los pueblos indígenas, organizaciones ambientalistas, se debe de construir con mayores facilidades y debe ser previa a negociar con actores antagónicos, para unificar criterios y llegar a una mesa de negociación con los puntos convergentes, dejando para el juego político propio del Congreso y en un segundo momento, los temas que no sean de interés prioritario.

Se debe de recordar que luego de revisar la propuesta de March y Olsen (1997) más que integrativa, tenemos una institucionalidad agregativa, esto significa que está orientada por la negociación y el intercambio.

No se puede esperar construir un Estado democrático, si como Usac no estamos abiertos al diálogo con actores que muchas veces no nos resultan naturales. Por el contrario, en los puntos de divergencia, respeto a ésta y búsqueda de consensos es que se crea la democracia.

4.9 Matriz de resultados

A continuación se presenta una matriz con los resultados concretos de investigación de acuerdo con los objetivos planteados.

Tabla No.45

Matriz de resultados

Objetivo específico	Resultado esperado	Resultado obtenido
<ul style="list-style-type: none"> Identificar los procesos y mecanismos implementados por distintos sectores estudiados en la orientación y configuración del rediseño institucional producto de las reformas constitucionales de 1993. 	<p>Conocer la forma en la que los principales actores orientaron las reformas constitucionales en el rediseño institucional del Estado de Guatemala.</p>	<p>Revisando la historia política del país, se puede observar que las reformas constitucionales de 1993 intentan dar una salida democrática, legítima y legal para realizar un proceso de depuración de los tres organismos del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).</p> <p>Esto permitió la construcción de una institucionalidad más elaborada y menos presidencialista, como lo fue la separación de cargos y funciones entre Ministerio Público y Procuraduría General de la Nación.</p> <p>Aunado a ello indirectamente se generó un régimen político semiparlamentario de facto,</p>

		<p>pues se concentraron la mayor parte de nombramientos en el Congreso de la República, lo volvió a magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Jefe del Ministerio Público y Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Contralor General de Cuentas, así como sus conexos, como dependientes del Congreso de la República.</p> <p>Asimismo, se recomienda revisar el proceso en el cual se interpela a los ministros de Estado, pues ha generado altos costos políticos y económicos para el país la forma irresponsable como se ha manejado por muchos diputados.</p> <p>Otro punto importante tiene que ver con el artículo 133 constitucional que elimina el financiamiento del Banco de Guatemala al Estado y lo deja en manos de la Banca Privada; de esto se habló muy poco en los medios de</p>
--	--	--

		<p>comunicación, centrándose siempre en el discurso del necesario proceso de depuración del Estado. Sin embargo, al día de hoy se desconocen montos totales de financiamiento al Estado posterior a la reforma y tasas de interés, así como los principales bancos beneficiados.</p>
<p>Establecer la ruta crítica que requiere un proceso de reformas constitucionales para que sea efectivo y se traduzca en mejoras democráticas sustantivas en el rediseño institucional del Estado de Guatemala.</p>	<p>Encontrar los pasos requeridos para que una propuesta de reformas constitucionales tenga éxito en el país.</p>	<p>Hay un actor que ha sido determinante en la historia política del país, el Cacif. Son un jugador con capacidad de veto (Tsebelis, 2006) que pueden impulsar o detener un proceso de reformas. Ellos viabilizaron las reformas constitucionales de 1993, pero también fueron capaces de obstaculizar la propuesta de reformas constitucionales de 1999. Sin considerar buscar una alianza en temas estratégicos que superen los ideológicos es prácticamente imposible lograr tener la incidencia necesaria para que una</p>

		<p>propuesta de reformas tenga eco. Obviamente en este juego democrático también ellos requieren de apoyo, lo demostró que en 2009 no tuvieron eco la propuesta que planteó la UFM como Pro Reforma, al carecer de legitimidad social.</p> <p>Las relaciones con los sectores populares, sindicales y campesinos, con los que la Usac tiene mayor afinidad no son alianzas complicadas, sino naturales; sin embargo, el juego democrático reclama establecer puentes de comunicación que den gobernabilidad y estabilidad política al país, por lo que buscar a los actores más influyentes para lograr acuerdos, al menos en puntos generales es indispensable si queremos avanzar en mejoras sustantivas a la democracia.</p>
<p>Elaborar una serie de recomendaciones para que la Usac presente una</p>	<p>En un inicio se contempló presentar un documento borrador de iniciativa de ley;</p>	<p>Recomendaciones generales y específicas de temas y artículos a considerar en una</p>

<p>propuesta de reformas constitucionales que permita aportar en la transformación del sistema político, en aras de lograr mejoras en la calidad de la democracia.</p>	<p>sin embargo, conforme se desarrolló la investigación se evidenció que las capacidades y los tiempos no eran acordes a dicho producto, por lo que con el visto bueno de la Digi se procedió a readecuarlo y presentar recomendaciones para ser consideradas por un equipo de expertos constitucionalistas.</p>	<p>propuesta de reformas constitucionales por parte de la Usac. Sobre todo, redefinir el papel de las comisiones de postulación, convirtiéndose más bien en juntas calificadoras que premien los méritos y que con base en un proceso transparente y democrático se nombren a quienes obtengan los resultados más altos, teniendo el criterio del mérito por encima del criterio político.</p> <p>Aunado a ello, revisar la posibilidad de que el Banco de Guatemala pueda nuevamente otorgar financiamiento al Estado bajo ciertos mecanismos de control, tales como el uso de los fondos, el monto a financiar y las tasas de interés.</p>
--	--	--

Fuente: elaboración propia.

4.10 Impacto esperado

La presente investigación no tiene la arrogancia de esperar que sean cumplidos al pie de la letra los resultados obtenidos por el equipo de investigación. Al ser una investigación cualitativa y pese a la disposición de lograr la objetividad científica, es una interpretación

politológica de la realidad, pueden existir más, e incluso puede que lo propuesto no sea la temática ni el modo que las autoridades universitarias pretenden implementar.

Sin embargo, se quiere generar la discusión en la máxima casa de estudios del país para que la Usac cumpla con el mandato constitucional de cooperar al estudio y solución de los problemas nacionales.

Al ser una Constitución tan amplia y bajo las dinámicas políticas nacionales e internacionales, se ha hecho necesario generar reformas a la misma. La Usac debe de enarbolar esa bandera y plantear un debate interno para lograr el consenso, previo a salir a buscar aliados en el plano político nacional.

Luego de revisar el diseño institucional guatemalteco y la historia política del país se puede determinar que en buena medida es de tipo agregativo, lo cual significa que está basado en la negociación y el intercambio; la Usac no puede omitirlo al momento de buscar aliados que permitan lograr el cambio institucional, lo que incluso la puede llevar a entablar negociaciones con actores con los cuales no han tenido alianzas naturales.

Sin embargo, esto es un aporte al fortalecimiento democrático del país y con ello se beneficia a toda la población guatemalteca.

V. Conclusiones

A continuación se presentan de manera sintética las principales conclusiones del trabajo de investigación:

1. La institucionalidad creada en el Estado de Guatemala, tanto en 1985, como en 1993 es agregativa, basada en la negociación y el juego de intereses, racionalizada por actores con poder político y económico, aunque existe un sustento integrativo en la historia y acuerdos implícitos que como sociedad sea han cohesionado en valores morales y éticos. Lo racional crea institucionalidad y lo axiológico le da sustento.
2. Al revisar la dinámica política del país se observa que los partidos franquicia son mucho más propensos a prácticas corruptas que los partidos con mayor tamaño y más tiempo de vigencia en el tiempo; para que la vigencia tenga validez debe de tomarse en cuenta el período de formación de cuadros que han tenido, así como una agenda programática de visión de Estado y no al diseño unipersonal o empresarial de estos. Los partidos políticos sin estos requisitos únicamente debilitan la institucionalidad del Estado.
3. En la historia democrática contemporánea del país, nunca se ha buscado cambiar la lógica de Estado, sino adecuarlo a ciertos actores que se encuentran en el poder para beneficiarse de él. El mejor negocio en el país es tener el control del Estado.
4. Existe un actor con capacidad de veto en la agenda política y económica del país, denominado Cacif. Sin el apoyo de este actor es prácticamente imposible lograr cumplir con una agenda programática de nación.
5. Cacif no tiene propiamente una agenda, no funciona con lógica gremial más que ante posibles amenazas, pues está basado en la lógica individual. Ésta es una de sus mayores debilidades.
6. La clase política guatemalteca que se supone se depuraría, continúa en buena medida teniendo presencia en la vida política, ya sea desde el plano macro (Ejecutivo,

Legislativo y Judicial) y en un plano micro (corporaciones municipales), por lo que la depuración como tal no cobró los efectos deseados.

7. Las reformas constitucionales, abanderadas por el entonces presidente Ramiro de León, obedecieron a cambios vinculados al proceso de depuración de los tres organismos del Estado, pero a su vez encontraron un nicho de oportunidades para actores como la Banca Privada logran indirectamente beneficiarse de ello.
8. La reforma fue en dos vías, política y financiera. Política al reconstruirse la correlación de fuerzas en el nombramiento de cargos públicos de importancia y en el empoderamiento que tuvo el Congreso de la República; financiera al buscar garantizarse mecanismos de transparencia sobre todo de cara al manejo de la emisión de moneda y a contraer deuda con el Banguat por parte del Estado, sin embargo, ello conllevó a un juego entre el Estado y la Banca Privada, donde basados en el secreto bancario se desconoce con exactitud cómo cambió el endeudamiento, el volumen, las tasas de interés reales y los principales bancos beneficiados.
9. Es evidente que para la mayor parte de sectores progresistas del país es necesaria otra reforma a la Constitución, ya que la misma resulta insuficiente en los planos señalados a lo largo de este estudio. Sobre todo, tratando de garantizar mayor inclusión, transparencia y democracia.
10. Uno de los actores más beneficiados fue el Congreso de la República, pues logró cooptar un conjunto de nombramientos por propuestas de comisiones de postulación. Este poder es evidente donde logra dificultar la labor de los otros dos organismos de Estado (Judicial y Ejecutivo); podemos hablar incluso de que nos encontramos con un régimen semipresidencialista de facto.
11. A excepción de la clase política, parece ser que ningún sector se siente cómodo con la posibilidad de ampliar el mandato gubernamental. La corrupción, malas prácticas y escasa transparencia de quienes han llegado a ocupar un cargo de elección han afectado la posibilidad de ampliación de mandato, por lo que para darle continuidad a un proyecto político se requiere de ganar una reelección.
12. La ausencia de una burocracia de carrera o servicio civil para los tres organismos de Estado es un factor que incide de manera directa en prácticas corruptas, ineficiencia, ineficacia y prácticas ajenas a la ley.

13. Dado que contamos con un sistema propio de una poliarquía, se necesita la pronta construcción de un modelo neocorporativo que permita la negociación de intereses entre los actores más representativos del país.
14. El actual diseño institucional, con una alta presencia del Congreso de la República en la selección de cargos públicos, solamente favorece el tráfico de influencias y la cleptocracia. Con el actual sistema de partidos políticos, donde no se le exige mayores requisitos a estas organizaciones es imposible que esto no suceda y es que está determinado por la capacidad de compra de espacios en las organizaciones partidarias y en relaciones clientelares con votantes.
15. Es necesario mejorar el sistema de pesos y contrapesos, en la actualidad la mayor parte de decisiones políticas radica casi con exclusividad en el Congreso de la República.
16. Es importante reconsiderar que el Vicepresidente de la República sea corresponsable de la política general de gobierno, ya que dicho inciso fue derogado producto de la reforma constitucional de 1993; los hechos en la historia reciente del país hablan por sí mismos.
17. La calidad de la democracia es inversamente proporcional a lo que se quiere pagar por ella. Para tener instituciones más fuertes se requiere de mayor inversión en ellas, no de incrementar necesariamente la burocracia, sino profesionalizarla y dotarla de recursos. Esto requiere mecanismos de control para que no se generen focos de corrupción y ausencia de transparencia en el presupuesto público.
18. El Organismo Judicial es, de los tres poderes del Estado, el más dependiente, pues depende de las negociaciones entre Ejecutivo y Legislativo para nombramiento de magistrados y asignación presupuestaria, lo que de entrada debilita desde su cimiento a la justicia del país.
19. Se debe considerar más que comisiones de postulación, a juntas calificadoras, con procesos transparentes y públicos, que se basen en el mérito y que otorguen ese nombramiento con base en ello.
20. En un sistema multipartidista y presidencialista los actores con capacidad de veto se posicionan de mejor forma que en uno bipartidista y parlamentario. Es importante considerar un cambio en el régimen político guatemalteco.

21. En el rediseño institucional o constreñimiento del mismo, los actores basados en una ideología libertaria ganaron en buena medida la partida. Esto facilitó la venta de las empresas públicas y su privatización, así como el proceso de reducción del Estado en consonancia con las exigencias del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Sin esas reformas, este proceso se hubiese vuelto más dificultoso.
22. La actual Constitución, si bien requiere de reformarse de acuerdo a las dinámicas sociales, políticas, económicas y culturales del país, puede ser calificada aún de progresista. El gran problema es el cumplimiento de los marcos jurídico-normativos, la ausencia de un Estado de derecho y legitimidad.

VI. Referencias

- Blaxter, L., Hughes, C. y Tight, M. (2002) *Cómo se hace una investigación*. Barcelona, España: Gedisa.
- Borja, R. (1998) *Enciclopedia de la política*. México, D.F.: FCE.
- Bonilla, G. (2005) *Estadística: elementos de estadística descriptiva y probabilidad*. El Salvador: UCA Editores.
- Corte de Constitucionalidad (2002) *Constitución Política de la República de Guatemala: Y su interpretación por la Corte de Constitucionalidad*. Agosto. Guatemala: Autor.
- Dabroy, J. (2014) *El momento fundacional del Estado contemporáneo en Guatemala*. Buenos Aires, Argentina: Clacso.
- Dahl, R. (1997) *Poliarquía*. España: Tecnos.
- Dahlman, C. (1979) *The problema of externality*. Journal of Law and Economics. Vol. 21. No.2. EE.UU.
- Escobar, J. y Bonilla, F. (s.f.) *Grupos focales: una guía conceptual y metodológica*. Cuadernos Hispanoamericanos de Psicología, Vol. 9, No.1, p. 51-67. Recuperado de: http://www.uelbosque.edu.co/sites/default/files/publicaciones/revistas/cuadernos_hispanoamericanos_psicologia/volumen9_numero1/articulo_5.pdf
- Goodin, R. (1996) *The theory of institutional design*. Cambridge University Press.

- Hall, P. (1986) *Governing the Economy: the politics of State intervention in Britain and France*. Oxford: Polity.
- Hall, P. y Taylor, R. (1996) “*Political Science and the three New Institutionalisms*”, en *Political Studies* No.44. p. 936-957.
- Kerlinger, F. (1983) *Investigación del comportamiento. Técnicas y metodología*. México: Editorial Americana.
- Letamienda, F. (2002) *Ciencia Política alternativa. Su aplicación al País Vasco e Irlanda del Norte*. España: Editorial Fundamentos.
- Lindblom, C. (1959) *The Science of ‘Muddling through’*. Yale University.
- March, J. y Olsen, J. (1984) “The new institutionalism: organizational factors in political life”, en *American Political Science Review* No.78: 734-749.
- March, J. y Olsen, J. (1997) *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.; Universidad Autónoma de Sinaloa, Fondo de Cultura Económica.
- Molina, I. (1998) *Conceptos fundamentales de Ciencia Política*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- North, D. (2006) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pelaez, A., Rodríguez, J., Ramírez, S., Pérez, L., Vásquez, A., González, L. (s.f.) *La entrevista*.

Recuperado de:

https://www.uam.es/personal_pdi/stmaria/jmurillo/InvestigacionEE/Presentaciones/Curso_10/Entrevista.pdf

Pérez, G. y Valencia L. (2004) *El neoinstitucionalismo como unidad de análisis multidisciplinario*. Actualidad contable FACES, Año 7, No.8 Enero-Junio. Mérida, Venezuela, p. 85-95.

Peters, G. (2003) *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en Ciencia Política*. Barcelona, España: Editorial Gedisa.

Rivas, J. (2003) “El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones”, en Reflexión Política Año 5, No.9, Junio de 2003. Colombia: IEP-UNAB.

Sodaro, M. (2006) *Política y Ciencia Política: Una introducción*. Madrid, España.: McGraw Hill.

Tsebelis, G. (1990) *Nested games. Rational choice in comparative politics*. University of California Press: Berkeley.

Tsebelis, G. (2006) *Jugadores con veto: Cómo funcionan las instituciones políticas*. México, D.F.: FCE.

Zucker, L. (1988) *Institutional patterns and organizations*. Compilador. Cambridge Mass: Ballinger.

6.1 Marco normativo consultado

Código Municipal (Decreto 58-88).

Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 y sus reformas.

Ley Electoral y de Partidos Políticos y sus reformas (Decreto 1-85).

Ley del Organismo Judicial (Decreto No.2-89).

Ley Orgánica del Organismo Legislativo (Decreto No.63-94).

6.2 Notas de prensa citadas en el cuerpo del trabajo

Prensa Libre (8 de junio de 1993). Proponen reformas constitucionales.

Prensa Libre (15 de junio de 1993). Depuración debe seguir procedimientos legales.

Prensa Libre (24 de agosto de 1993). De León Carpio presentará al pueblo proyecto de reforma constitucional.

Prensa Libre (25 de agosto de 1993). Manifestantes ratifican solicitud de renuncia de 116 congresistas.

VII. Apéndice

Proclama del 25 de mayo de 1993 del presidente Jorge Antonio Serrano Elías conocida como el “Serranazo”

Tomado del libro “*La Guayaba tiene dueño*” de Jorge Serrano Elías (p. 351-366).

Martes 25 de mayo de 1993, 07:00 horas, el Presidente de la República, Jorge Antonio Serrano Elías, en cadena nacional de Radiodifusión y Televisión (sic), dio a conocer la disposición de su gobierno y las razones que dieron origen a la suspensión parcial y temporal de la Constitución de la República, según lo permite el Título VIII, artículo 21 Transitorio de la Carta Magna y final de la misma.

Mediante el Decreto 1-93. Que disolvía el Congreso de la República, Corte de Constitucionalidad y Corte Suprema de Justicia, destituyendo además, al Procurador General de la Nación y Jefe del Ministerio Público, y solicitaba al Tribunal Supremo Electoral a convocar, en 60 días, una Asamblea Nacional Constituyente.

En relación a las razones que le impulsaron disolver el Congreso y la Corte Suprema de Justicia el presidente Jorge Antonio Serrano Elías dijo:

“Queridos amigos, vengo el día de hoy a sus hogares, y quiero comunicarles con toda sinceridad, unas medidas que he decidido tomar, que son quizás las medidas más fuertes que he tomado en mi vida.

Tengo que confesarles que llegar a estas decisiones no ha sido fácil, pero en muchos momento yo me he preguntado ¿para qué estoy en la Presidencia de la República?, ¿estoy para tolerar que la ley se siga violando en la forma que se ha violado?, ¿estoy para ver que el sistema de derecho es atropellado y que cualquier guatemalteco se cree con libertad de hacer lo que quiere en el país?, yo creo que no, yo creo que la democracia no es eso.

Cierto, la democracia es libertad, pero no libertinaje. La democracia es un sistema que nos permite vivir armónicamente pero jamás abusando uno del otro.

Lo que nosotros pudimos ver la semana pasada, esas escenas grotescas que se pudieron ver a través de todo el país y de todo el mundo, dejan mucho qué desear de lo que debería ser un sistema democrático.

Personas que se dicen dirigentes y que se tapan la cara para aparecer en la televisión; eso ni es democracia, ni es digno, ni es adecuado.

La verdad es que en nuestro país a la ley no se le ha dado el lugar que merece, y quiero decirles con toda sinceridad, por los argumentos que les daré posteriormente, que el país necesita que les sean conmovidas sus estructuras jurídicas, que depuremos realmente de fondo los problemas que tenemos del Ejecutivo y de los otros organismos del Estado.

Pero también necesitamos reformar nuestro Estado para hacerlo un Estado moderno, un Estado que responda a las necesidades de las grandes mayorías, un Estado que responda a las necesidades de los más pobres.

Quiero decirles que me ha dolido en el corazón verla demagogia con la cual algunos, diciendo defender a los más pobres se escudan para defender sus propios intereses, que están muy lejos de ser los intereses de los pobres que deber ser defendidos en una democracia.

Me siento muchas veces frustrado de ver lo inmediato, la visión a corto plazo, lo miope que son muchos guatemaltecos que se aferran por un poco de popularidad política, cosas inmediatas, y que pierden de vista esa función trascendente de largo plazo, que se debe tener en la administración de nuestros países.

Debemos darnos cuenta de que hay mucha gente que espera recibir muchos servicios. La gente que goza de esos servicios debe tener un espíritu de solidaridad hacia los otros, solo así podremos construir una Guatemala moderna, pero sobre todo, una Guatemala justa.

Quiero decirles que las decisiones que hoy comparto con ustedes son extremadamente difíciles para mí, pero estoy seguro de que estas decisiones serán para el bien de nuestra patria; para depurar el Estado de todas las formas de corrupción de las cuales usted y yo estamos completamente cansados; pero también para construir un Estado moderno que le dé una base para que los siguientes gobernantes de este país puedan

realmente trabajar, y podamos colaborar todos juntos en la reconstrucción de una patria noble, de una patria digna.

He decidido suspender temporal y parcialmente la Constitución Política de la República, según lo permite el artículo 21 transitorio y final de la misma Carta Magna. Este artículo permite que la Constitución continúe con plena validez y vigencia, pero al mismo tiempo, nos da cabida a hacer algunos cambios que consideramos urgentes. Para que nadie se confunda, quiero hacer dos salvedades:

Primero: que no pretendo quedarme en el poder ni un día más del período que tengo por mandato popular y legítimamente he ganado en las urnas, es decir, que primero Dios estará entregando la Presidencia de la República con un país reconstruido, digno y moderno, el 14 de enero de 1996, tal como corresponde al mandato que el pueblo me dio.

Segundo: quiero decir que en este preciso momento solicito al Tribunal Supremo Electoral que proceda a convocar en sesenta días a una Asamblea Nacional Constituyente, que constitucional y nos permita tener una Constitución que supere todos los problemas que la actual Constitución tiene.

He acordado, al mismo tiempo, tomando una responsabilidad histórica ante la nación; restringir las garantías, disolver el Congreso de la República, cambiar la Corte Suprema de Justicia y la Corte de Constitucionalidad, así como a los procuradores de la nación. Éste es el sistema de control del país.

Entre los miembros del Congreso, las cortes y los procuradores, lamentablemente hay elementos que me han impedido al tomar una decisión tan grande y tan importante. Durante dos años y medio he estado sometido al chantaje político de parte de algunos miembros del Congreso de la República; un chantaje que hace imposible gobernar en beneficio del pueblo. Creo, señores, que hay irresponsabilidad en el Congreso, en el ejercicio de las funciones para las cuales han sido electos.

Quiero decirles a ustedes, que muy pocas veces he podido discutir con amplitud los objetivos nacionales. Pero muchísimas veces he tenido que hacer negociaciones en los cuales yo siento que los mismos se han visto seriamente perjudicados, y esto no puede continuar aconteciendo de esta manera, porque estamos construyendo reamente

un andamiaje jurídico, que poco o nada tiene que ver con lo que queremos para el futuro de nuestro país.

La irresponsabilidad con la que se han manejado los casos de los antejuicios en el Congreso de la República es impresionante. Cuántos diputados que han sido, incluso, sorprendidos *in fraganti* en la comisión de delitos, y que se les han planteado antejuicios por múltiples causas, el Congreso de la República no les ha dado trámite, por ejemplo, al antejuicio de un procurador que era molesto hasta cierto punto para algunos.

Al Procurador General de la Nación, en funciones (sic), se le plantea un antejuicio espúreo (sic), un antejuicio para tenerlo controlado, y eso no es correcto. Eso ya no es independencia de los poderes; esa ya es una maniobra de chantaje que resulta inaceptable e inconsecuente con lo que deben ser los controles y la independencia de esos poderes para su justo y verdadero ejercicio.

El pueblo de Guatemala ha manifestado reiteradamente su desprecio por la demagogia que existe en el seno del Congreso, porque en la mayor parte de los casos se anteponen los intereses personales o los intereses partidistas a los intereses de la nación. Lamentablemente esto no es para lo cual el Congreso ha sido electo. El pueblo de Guatemala elige a sus representantes para que los representen y para que hagan todo lo posible para sacar adelante tareas legislativas que le permitan al país prosperar y desarrollar. Pero lejos de eso tenemos que aguantar a un congreso que resulta siendo una rémora, y es muy difícil salir adelante con tales pesos y contrapesos.

Por otra parte, tenemos que reconocer que la Corte Suprema de Justicia desde su elección estuvo viciada. Quisimos trabajar con ella pero lamentablemente su conducta de aplicar la justicia en forma selectiva se hace inaceptable, a través de los procedimientos establecidos, fortalecer el Estado de derecho.

La Corte Suprema de Justicia no ha puesto el empeño que se debe poner para resolver los grandes casos. Nosotros hemos hecho grandes esfuerzos por llevar delincuentes a la justicia, pero más han tardado los delincuentes en entrar que ser puestos en libertad por jueces y por la misma corte.

Nosotros queremos aclarar al pueblo de Guatemala que durante el año 1991, el gobierno de la república otorgó la cantidad de 48 millones de quetzales para el funcionamiento de la Corte. Durante el año 1992 se otorgó lo que corresponde de acuerdo con la Constitución, que fueron 57 millones, más 50 millones que se entregaron por un compromiso adquirido con el Congreso de la República, es decir, que en el año 1992 la Corte Suprema de Justicia recibió 107 millones, dos veces lo que recibió en el año 1991 y posiblemente tres veces o más de lo que recibió en el año 1990.

Durante el año 1993, constitucionalmente le estamos dando a la corte 101 millones de quetzales, es decir, lo que recibió el año anterior por concepto de contribución constitucional, más la contribución extraordinaria.

Recibí la solicitud del señor presidente de la Corte Suprema de Justicia de 154 millones más, lo que quiere decir que para 1993 se pretendía que se le entregara a ese organismo cinco veces más de lo que se le entregó en 1991 y una vez y media más de lo que se entregó el año de 1992.

Quiero decirles que esas cantidades de dinero no son cantidades de dinero no son cantidades que se puedan inventar o sacar del aire. Son cantidades que cuesta mucho conseguirlas. Yo le manifesté en su oportunidad al señor presidente de ese organismo, que estaba dispuesto a apoyar la reforma del Organismo Judicial y que me mandara los proyectos, sin embargo, se negó a hacerlo.

No se tiene pues, mala intención sino todo lo contrario, queremos sacar adelante la justicia en el país. Sabemos que hay que invertir en la Corte Suprema de Justicia, pero no estoy dispuesto a entregar el dinero en la forma que se me pidió, sin darme indicaciones de para qué sirve y para qué serán utilizadas esas fuertes cantidades de dinero, que vuelvo a repetir, sería para el año 1993, cinco veces más de lo que se entregó en 1991.

Quiero decirles a ustedes que nosotros creemos que estas medidas son necesarias para remozar el Estado, porque el narcotráfico en nuestro país ha crecido de una manera impresionante. Básicamente la cantidad de tráfico decomisado durante el año pasado y este año, son cantidades sin precedentes que sobrepasan en mucho el mismo presupuesto de la nación.

Lo que más me preocupa es que cada día el consumo de drogas se está afianzando, afirmando y creciendo en el país, según estudios que tenemos.

Durante el año pasado el consumo de drogas creció más del 150 por ciento, quiere decir que por cada kilogramo de cocaína que se en el año 1992 (sic), se consumieron dos kilogramos y medio en el año 1993. Esto es grave para la nación.

Nosotros necesitamos tomar acciones drásticas, por eso el día de hoy, mediante acuerdo presidencial específico, se está declarando al tráfico de drogas como un delito de lesa humanidad en nuestro país.

Creemos que el tema de los derechos humanos es fundamental para proteger a la persona de los abusos de poder; pero creemos que ese tema debe estar lejos de la política partidista nacional e internacional. Por eso, el día de hoy venimos ante la comunidad internacional, a solicitar a Naciones Unidas el establecimiento de un mecanismo de verificación de los derechos humanos en Guatemala, porque nosotros necesitamos que se verifique el esfuerzo (sic) que el gobierno está haciendo en el campo del respeto a los derechos humanos.

No queremos que los derechos humanos sean utilizados como una ventaja del delincuente en contra del hombre honrado guatemalteco, necesitamos que Naciones Unidas nos asesore en el desarrollo de mecanismos que permitan fortalecer las instituciones que, precisamente, deben velar por el respeto a los derechos humanos, que no es únicamente la Procuraduría de los Derechos Humanos, sino que todas aquellas instituciones que fortalecen el Estado de legalidad y que garantizan el ejercicio de los derechos libres de cada uno de todos los guatemaltecos.

En el campo de la Paz, queremos reafirmar nuestro deseo de alcanzarla. El pueblo de Guatemala es un pueblo pacifista.

Queremos reafirmar nuestra convicción de ir al fondo de los problemas que pueden señalarse como causas de la lucha intestina que nuestro país ha vivido.

Reconocemos, y lo volvemos a ratificar ante todo el mundo, como válida la vía de la negociación para obtener la paz y lamentamos, eso sí, la intransigencia mostrada por la URNG. En la reciente reunió en la que presentó documentos con carácter no negociable.

Debemos entender que cuando nos acercamos a una negociación es porque venimos a acercar y aproximar posiciones. Pero cuando una de las partes presenta posiciones no negociables, rompe totalmente la posibilidad de diálogo y de un acercamiento. Nosotros lamentamos estas posiciones, sin embargo, reiteramos ante el mundo entero nuestra firme convicción de encontrar la paz por medios civilizados.

Creemos que es oportuno invitar nuevamente a Naciones Unidas para que organice un mecanismo de verificación de los derechos humanos, que no sea única y exclusivamente que verifique los temas generales en ese campo (sic) sino que específicamente verifique el comportamiento del gobierno en todo lo relacionado con la reincorporación a la vida normal del país, de los guatemaltecos que han estado en la lucha.

El Estado quiere que los guatemaltecos que están alzados en armas y que están en la ilegalidad entreguen sus fusiles.

Les ofrecemos garantías para sus vidas y les ofrecemos el apoyo económico para que puedan reinsertarse y trabajar dignamente.

Además, estaremos pidiendo a Naciones Unidas que sea quien verifique nuestro comportamiento. No tenemos miedo, no vamos a esconder nada, nuestra voluntad es clara y cristalina, queremos ver al pueblo de Guatemala totalmente unido.

Queremos también iniciar una campaña fuerte contra la corrupción en el país, una campaña que nos permita –y es por eso que justificamos esas medidas-, hacer un cambio de las tantas cosas que afectan al pueblo de Guatemala.

Primero: vamos a clarificar los sistemas de compras de las principales dependencias del Estado, con plicas públicas y abiertas, para lo cual estaremos invitando a una comisión de diferentes sectores productivos del país para ponernos de acuerdo en los procedimientos que den esa garantía.

En segundo lugar, estaremos eliminando la corrupción de las aduanas, tratando de que sean auditores privados y estatales los que trabajen a través de almacenadoras o depósitos fiscales para evitar la gran corrupción y el gran contrabando que está afectando tremendamente, no solo la producción del país sino que los ingresos del fisco guatemalteco.

También hemos iniciado desde el día de ayer, la organización de una comisión que se dedicará exclusivamente a plantear la reforma de la Guardia de Hacienda y de la Policía Nacional, para hacer que estos dos estamentos puedan responder en mejor forma a la protección de la población civil y honrada.

Es también un reto contra la corrupción hacer cambios sustantivos en la Dirección General de Migración, en el Departamento de Personal del Ministerio de Educación y en otras dependencias centralizadas y descentralizadas en las cuales la corrupción ha campeado en forma indiscriminada.

Además, estamos dispuestos a dar inicio en forma rápida a programas de desarrollo social, tales como el Fondo de Inversión Social, que llegará a nivel de aldeas y caseríos para resolver sus problemas más ingentes, o como el Fondo Nacional para la Tierra, con el que continuaremos atendiendo las necesidades del campesino, el Fondo Nacional para la Vivienda, Foguavi (sic), y el Fondo para la Niñez.

Quiero anunciar al pueblo de Guatemala, que el presupuesto del Congreso de la República de este año, será trasladado totalmente al Ministerio de Salud, para la remodelación de los hospitales que están en situación bastante dramática, como ustedes pueden ver, las medidas son determinantes, son drásticas, pero necesarias.

Guatemala necesita una oportunidad para sacudir su infraestructura jurídica, y para responder a lo que todos los guatemaltecos hemos añorado.

Quiero volver a repetir al pueblo de Guatemala que no me quedaré en la presidencia un día más de lo que me corresponden.

Yo fui legítima y popularmente electo por el pueblo de Guatemala para un período de cinco años y cumpliré exactamente mi período.

Lo que no puedo perdonarme, bajo ningún punto de vista, es estar en la Presidencia de la República, ver todo lo que he visto y salir con la frustración de no poder hacer lo que tengo que hacer.

Es por esa razón que, históricamente asumo la responsabilidad de los actos que hoy estoy comunicando a mi pueblo, y le pido a Dios que me ayude a salir adelante.

Les quiero decir a ustedes que espero esta Asamblea Constituyente, que hoy pido al Tribunal Supremo Electoral que convoque en un plazo no mayor de sesenta días, debe ser una Constituyente que llene las expectativas de nuestro país, y no hacer

nuevamente reformas constitucionales con base en una constitución blanda y reglamentaria, sino que debemos preocuparnos porque queden garantizados aquellos aspectos que son fundamentales para el país.

En este mismo momento estoy invitando a los dirigentes políticos empresariales y sindicales del país a un diálogo abierto, y todos los demás sectores del país, - profesionales, obreros y campesinos-, a que en un diálogo abierto podamos definir exactamente cuáles son las reformas que queremos implementar rápidamente, y que a través de esa reforma constitucional podamos evitar que la corrupción del pasado y los vicios que no hacen funcional al Estado o que permitan la corrupción y la demagogia, puedan ser reducidos por medio del esfuerzo conjunto de todos nosotros. No pretendo bajo ningún punto de vista, ser yo quien haga esas reformas; creo que este poder constitucional debe tomar en cuenta la opinión de todos los guatemaltecos para hacer las reformas que sean más urgentes y más ingentes.

Lo único que a mí me mueve para tomar esta decisión trascendente e importante, es poder garantizar que nuestra Guatemala no sea presa del narcotráfico; que nuestro país no sea un jardín para las mafias, que nuestro país tenga un destino sin corrupción, sin venalidad, sin demagogia.

Deseo de todo corazón que todos los guatemaltecos ejerzamos nuestros derechos, peros ejerzamos con responsabilidad, no en la forma venal y arbitraria como algunos pretenden ejercerlos, amparándose en carnets o en posiciones de privilegio de poder. Guatemala necesita que los guatemaltecos nos respetemos unos a otros; que los guatemaltecos luchemos todos contra la corrupción.

Quiero decirles que lo hago con la frente muy en alto, porque si bien es cierto que he sido víctima de groseras calumnias e injurias, también sé que hay un Dios que todo lo juzga., y todo lo ve (sic), y él sabe qué hay en mi corazón, y él sabe también lo que son mis decisiones (sic), hacia donde voy, que es lo que quiero y, sobre todo (sic), cuál es mi responsabilidad con él y con mi pueblo, que el Señor nos bendiga a todos... muchísimas gracias. ...(fin de su discurso).

VIII. Actividades de gestión, vinculación y divulgación

A continuación se detallan las actividades de gestión, vinculación y divulgación. Cabe resaltar que este informe está pendiente de aprobación final por parte de las autoridades de la Digi.

Gestión

Con fines de contar con el recurso de trabajo necesario se solicitaron los siguientes materiales, suministros y equipos a la Digi:

Tabla No.46

Materiales, suministros y equipo solicitados a Digi

Renglón presupuestario	Descripción de materiales, suministros y equipo	Costo unitario	Costo total
328	1 Laptop, procesador Intel I5 de 8GB de RAM, Disco duro de 1 Terabyte. Unidad de lectura y escritura de DVD, puerto HDMI, VGA, USB, lector de memorias, pantalla LED de 15”.	Q6,500.00	Q6,500.00
328	1 Impresora multifuncional (escáner y fotocopiadora), a colores, conexión USB, compatible con win 7/8.	Q600.00	Q600.00
324	1 Cámara fotográfica digital, Zoom digital 16X, de 16.6 mega pixeles de resolución. Almacenamiento externo de 16 Gigabytes. Conexión USB.	Q1,400.00	Q1,400.00
324	Grabadora de voz digital de 4Gigabytes con Micro SD expandible.	Q700.00	Q700.00
122	Impresión, encuadernación y reproducción	Q5,000.00	Q5,000.00
196	Atención y protocolo (presentación de la investigación)	Q2,000.00	Q2,000.00
			Q16,200.00

Fuente: elaboración propia

Cabe destacar que todo el financiamiento solicitado fue otorgado en tiempo por la Digi. Se realizaron dos actividades bajo la modalidad de grupos focales con expertos de Ipnusac, IIPS y la Facultad de Derecho de la Usac en el mes de septiembre. Debido a que el límite para que Digi pudiera mandar a imprimir, encuadernar y reproducir la presente investigación se estableció en el mes de octubre, no fue utilizado este rubro.

Vinculación

Se pretende que producto de la presentación de resultados se ponga el tema en agenda mediática y la Usac en un primer momento comience a debatir a profundidad el tema a lo interno para proyectarse a la sociedad e involucre a otros actores sociales, políticos, económicos y culturales en la discusión de las mismas.

Divulgación

Dos presentaciones públicas de los resultados de investigación y la publicación del documento por medio del Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales de la Escuela de Ciencia Política, con académicos, representantes de la sociedad civil organizada, políticos nacionales, entes cooperantes y medios de comunicación social.



Universidad de San Carlos de Guatemala
Dirección General de Investigación
Programa Universitario de Investigación en Cultura, Pensamiento e Identidad de la
Sociedad Guatemalteca

INFORME FINAL
**REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1993 Y CAMBIOS EN EL DISEÑO
INSTITUCIONAL DEL ESTADO GUATEMALTECO**
Informe fotográfico

Equipo de investigación:

Coordinador: Edwin Jahir Dabroy Araujo.

Auxiliar de Investigación II: Arlen Irene de León Barrientos.

8 de enero de 2016.

INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN POLÍTICAS Y SOCIALES

Índice

Fotografía No. 1. Serrano abandona la presidencia. Espina renuncia, Congreso elegirá los sucesores.

Fotografía No. 2. De León Carpio presentará al pueblo proyecto de reforma constitucional.

Fotografía No. 3. Entrevista a Jorge Mario García Laguardia

Fotografía No. 4. Entrevista a Mario Fuentes Destarac

Fotografía No. 5. Entrevista a Nineth Montenegro

Entrevista No. 6. Entrevista a Catalina Soberanis

Fotografía No. 7. Entrevista a Vinicio Cerezo

Fotografía No. 8. Entrevista a Jorge Serrano Elías

Fotografía No. 9. Entrevista a Dionisio Gutiérrez

Fotografía No. 10. Grupo Focal 1

Fotografía No. 11. Grupo Focal 2

Fotografía No. 1

Serrano abandona la presidencia.

Espina renuncia, Congreso elegirá los sucesores.



Fecha de publicación: 1 de junio de 1993

Medio: Prensa Libre

El 30 de mayo el presidente Jorge Serrano Elías declina de la presidencia, luego de un autogolpe de Estado, aduciendo la imposibilidad de gobernar ante la presencia de estructuras paralelas, incluyendo al narcotráfico, enquistadas en el Estado por lo que era necesario cortar de tajo esos factores que potencializaban la corrupción.

Fotografía No. 2

De León Carpio presentará al pueblo proyecto de reforma constitucional.



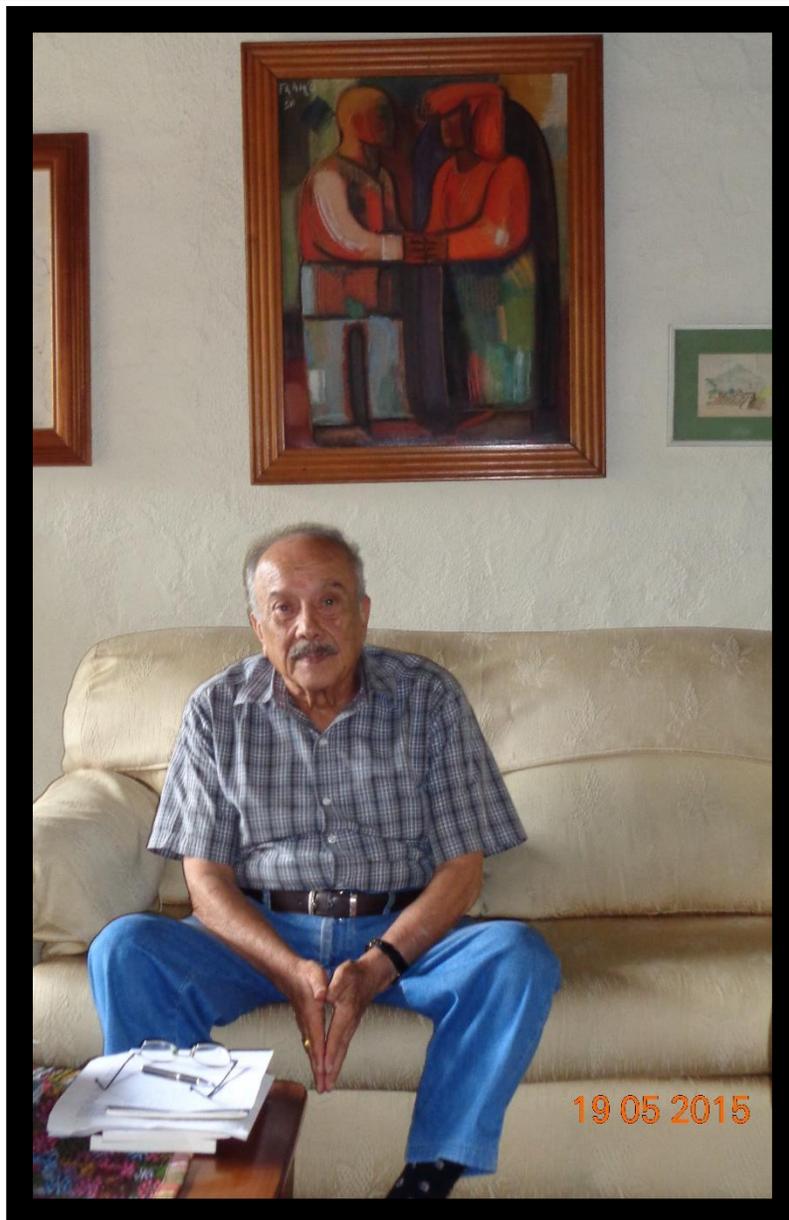
Fecha de publicación: 24 de agosto de 1993

Medio: Prensa Libre

La propuesta del presidente Ramiro de León Carpio de reforma constitucional se basaba en tres objetivos: abolición del derecho de antejucio de los funcionarios públicos de los tres poderes del Estado, prohibición de la asignación de gastos confidenciales, y presentación del mecanismo final para la depuración del aparato estatal. Dicha iniciativa debía ser ratificada mediante consulta popular, la cual se realizó el 30 de enero de 1994 con 85% de abstencionismo de la ciudadanía.

Fotografía No. 3

Entrevista a Jorge Mario García Laguardia



Fecha de la entrevista: 19 de mayo de 2015

Cargo en 1993: Procurador de los Derechos Humanos

Fotografía No. 4
Entrevista a Mario Fuentes Destarac



Fecha de la entrevista: 28 de mayo de 2015

Cargo en 1993: Asesor del proceso de reformas constitucionales de 1993

Fotografía No. 5
Entrevista a Nineth Montenegro



Fecha de la entrevista: 2 de junio de 2015

Cargo en 1993: Cofundadora del Grupo de Apoyo Mutuo

Fotografía No. 6
Entrevista a Catalina Soberanis



Fecha de la entrevista: 4 de junio de 2015

Cargo en 1993: Diputada del partido Democracia Cristiana 1985-1990

Fotografía No. 7
Entrevista a Vinicio Cerezo



Fecha de la entrevista: 5 de junio de 2015

Cargo en 1993: Presidente de la República de Guatemala 1985-1990

Fotografía No. 8
Entrevista a Jorge Serrano Elías



Fecha de la entrevista: 11 de junio de 2015

Cargo en 1993: Presidente de la República de Guatemala 1991-1993

Fotografía No. 9
Entrevista a Dionisio Gutiérrez



Fecha de la entrevista: 26 de junio de 2015

Cargo en 1993: Miembro de la Instancia Nacional de Consenso. Empresario, productor y conductor del programa de televisión Libre Encuentro.



Fotografía No. 10

Grupo Focal 1



Fotografía No. 11

Grupo Focal 2

Grupos focales sugeridos y apoyados por la Dirección General de Investigación con el objetivo de contar con insumos que revisaran los hallazgos de investigación, plantearan sugerencias y validaran el proceso investigativo.

Número de grupos focales: 2

Fechas: 10 de septiembre y 29 de septiembre de 2015

Investigadores participantes: Jorge Amado (Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales); Lester Flores (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales); Lisandro Acuña y Edgar Balsells (Instituto de Problemas Nacionales).