

Actualidad Política

Revista de análisis político de Guatemala

01
Julio
2012

**Composición del
Congreso de la
República:
fragmentación y
desproporcionalidad**
Por Ana Lucía Blas y
Javier Brolo

**La reforma fiscal
como objetivo del
Pacto Fiscal para el
Cambio**
Por Carlos González
Arévalo

**En busca de fortalecer
la seguridad y
la justicia en
Guatemala**
Por Lorena Escobar
Noriega



ThinkTank
Initiative

Iniciativa
ThinkTank



Konrad
Adenauer
Stiftung

La revista *Actualidad Política* tiene el propósito de contribuir al estudio y reflexión de la coyuntura política, económica y social de Guatemala. Los artículos son seleccionados por el *Departamento de Investigaciones Sociopolíticas (DISOP)* de la *Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)*, con el fin de analizar objetivamente la situación política de Guatemala; promover la cultura democrática y participación de la sociedad civil; y fortalecer a las instituciones democráticas.

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

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

Equipo de edición
Departamento de Investigación Sociopolítica
José Carlos Sanabria Arias
Karin Ersben de Maldonado
Jonatan Eliú Lemus Ávila
Javier Antonio Brolo
Ana Lucia Blas Arias

Corrección de estilo
Ana María de Specher

Diagramación
Cesia Calderón

Para mayor información consultar la página de *ASIES* en www.asies.org.gt

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

Todos los derechos reservados © 2012
Impreso en Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A.

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

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

Actualidad Política

Revista de análisis político de Guatemala

*Editado por
Departamento de Investigaciones Sociopolíticas (DISOP)*



ThinkTank Initiative
Iniciativa ThinkTank



Konrad
Adenauer
Stiftung

Índice

La presente edición de *Actualidad Política* contiene tres artículos relacionados con el fortalecimiento del Estado de Guatemala. El primero describe algunos desafíos del Congreso de la República, como su desproporcionalidad y fragmentación. El segundo analiza la propuesta de reforma constitucional para fortalecer al sector de justicia, presentada por el Consorcio USAC-URL-ASIES. El tercero evalúa el contenido e impacto de la reforma fiscal.

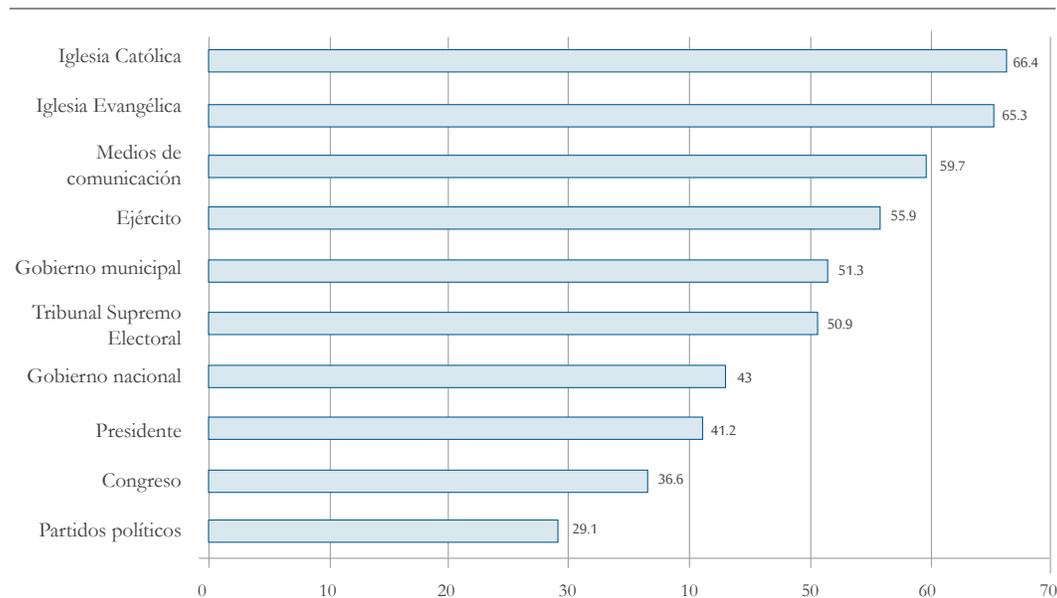
Composición del Congreso de la República: fragmentación y desproporcionalidad

Por Ana Lucía Blas y Javier Broloⁱ

En una democracia representativa las deliberaciones colectivas no son tomadas directamente por la colectividad, sino por personas elegidas —por medio de los partidos políticos— para ese fin (Bobbio, 2001:52). En ese sentido, el Parlamento, Asamblea o Congreso de representantes es un pilar fundamental de la democracia representativa, pues en él confluyen los elegidos para representar a los ciudadanos (ASIES, 2010:7).

El parlamento, también denominado “*poder legislativo*” u “*organismo legislativo*” tiene, además, la función de legislar, que consiste en emitir, modificar o derogar leyes, así como la de fiscalizar al poder ejecutivo.

Gráfica 1: Confianza en las instituciones en Guatemala



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP (Guatemala 2010)

ⁱ ANA LUCÍA BLAS y JAVIER BROLO son consultores del Departamento de Investigaciones Sociopolíticas de ASIES

Composición del Congreso de la República: fragmentación y desproporcionalidad

En Guatemala, el Congreso de la República es una de las instituciones menos valoradas. De acuerdo con el estudio *Cultura política de la democracia en Guatemala, 2010*, 63.4% de la población tiene poca confianza en el Congreso de la República. Esto, en parte, se debe a que los diputados no han logrado cumplir a cabalidad con sus funciones.

No obstante, la escasa confianza otorgada al Congreso y a los partidos políticos también podría relacionarse con algunas características del sistema electoral y de partidos políticos del país, reflejadas en la forma en que está configurado el Congreso. Cabe resaltar que la estrecha relación entre ambos sistemas —electoral y de partidos políticos— contribuye a que uno influya en la configuración del otro.

Los sistemas electoral y de partidos políticos guatemaltecos están normados por la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), aprobada en 1985, la cual da prioridad a desarrollar el sistema electoral y la autoridad electoral y, en cambio, contiene regulaciones mínimas sobre el sistema de partidos políticos. La falta de precisión en la normativa político-electoral, en cuanto a la naturaleza y funciones de los partidos políticos, puede haber contribuido a su débil institucionalización y esta, a su vez, incide directamente en la volatilidad electoral y en la poca permanencia y presencia de los partidos en el tiempo y en el espacio (ASIES, 2009:21).

En cuanto a la elección de diputados, la LEPP establece que se debe elegir un diputado por cada 80 000 habitantes que conformen cada uno de los 23 distritos correspondientes a los diferentes departamentos del país, con excepción de Guatemala, en donde la capital representa uno distinto. Adicionalmente, se eligen 31 diputados por lista nacional, que equivalen a un cuarto del total de diputados distritales. Actualmente, el cálculo del número de diputados que corresponde a cada distrito se basa en el censo de población del 2002, lo que podría significar que un número importante de ciudadanos no está debidamente representado en el Congreso de la República.

La fórmula utilizada para adjudicar los cargos también varía según el tipo de elección. El Presidente y Vicepresidente deben obtener más del 50% de los votos —si ningún binomio lo logra, la elección se define por mayoría simple en un balotaje—; mientras que las diputaciones, tanto distritales como de lista nacional, son asignadas según el sistema de

Actualidad Política

representación proporcional de minorías.¹ Este método también se aplica a los concejales de las corporaciones municipales, en tanto que el alcalde y los síndicos son elegidos por mayoría relativa.

La proporcionalidad del resultado de una elección está vinculada directamente al grado de representatividad del cuerpo elegido con respecto al electorado. Mientras más proporcional es una elección legislativa, por ejemplo, mejor reflejadas están las preferencias del electorado en la conformación del Congreso. Sin embargo, como se verá más adelante, en la integración del Congreso de la República existen déficits significativos de proporcionalidad. Varios factores influyen en el nivel de proporcionalidad de un sistema electoral: la fórmula electoral, las circunscripciones y las formas de candidatura y votación, la existencia o no de barreras electorales, entre otros (IIDH-CAPEL).

En cuanto a la fórmula electoral aplicada (d'Hondt), aunada al tamaño de las circunscripciones, que en su mayoría eligen de uno a cinco escaños —la proporcionalidad solo es posible cuando la magnitud de las circunscripciones permite la elección de seis a diez cargos—, dan por resultado un sistema en el cual se beneficia a los partidos mayoritarios (Núñez, 2008: 117).

En tanto, el umbral electoral² ha resultado inoperante, ya que su efecto reductor sobre el sistema de partidos queda anulado por la magnitud de las circunscripciones y porque se deja abierta la posibilidad de que los partidos que hayan alcanzado representación en el Congreso no sean sancionados con la cancelación, y además sean beneficiados con financiamiento público.

¹ Según el artículo 203 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, bajo este sistema los resultados electorales se consignan en un pliego que contiene un renglón por cada planilla participante y varias columnas. En la primera columna se anota a cada planilla el número de votos válidos que obtuvo; en la segunda, ese mismo número dividido entre dos; en la tercera, dividido entre tres, y así sucesivamente, conforme sea necesario para los efectos de adjudicación. De estas cantidades y de mayor a menor, se escogen las que correspondan a igual número de cargos en elección. La menor de esas cantidades es la cifra repartidora, así cada planilla obtiene el número de candidatos electos que resulten de dividir los votos obtenidos entre la cifra repartidora, sin apreciarse residuos.

² De 5% de los votos válidos o una curul en el Congreso de la República.

Composición del Congreso de la República: fragmentación y desproporcionalidad

Por otra parte, el sistema de partidos políticos guatemalteco es uno de los más inestables de América Latina, sobre todo si se toma en cuenta el deficiente desempeño institucional de los partidos y el débil arraigo ciudadano, que conduce a una alta tasa de nacimiento y defunción de partidos. Dicho sistema se ha caracterizado por ser numeroso, altamente volátil, fragmentado, caudillista, y poco polarizado ideológicamente (ASIES, 2009: 21).

Esa debilidad institucional e ideológica de los partidos políticos, que no permite desarrollar procesos de formación y renovación de liderazgos, ni generar adhesión entre sus miembros en torno a una plataforma programática, se relaciona estrechamente con el constante transfuguismo en el Legislativo.

De igual manera, muchas veces los partidos postulan candidatos ajenos a la organización, porque pueden atraer votos o aportar recursos financieros a la campaña electoral. Este factor también contribuye a que prevalezcan intereses particulares, ya sea de partido o individuales, y por consiguiente, sea evidente la falta de adhesión y de lealtad.

La fragmentación se refleja también en el número de partidos que obtienen representación en el Organismo Legislativo. Desde el 2004, cuando se conformó un Congreso con 10 fuerzas políticas, en el que ninguna alcanzó la mayoría absoluta, fue notorio un tránsito hacia un contexto de multipartidismo pluralista. Esto hace más difícil la gobernabilidad, en la medida en que se requiere negociar con más bloques para lograr acuerdos que permitan aprobar leyes, en especial las promovidas por el Ejecutivo.

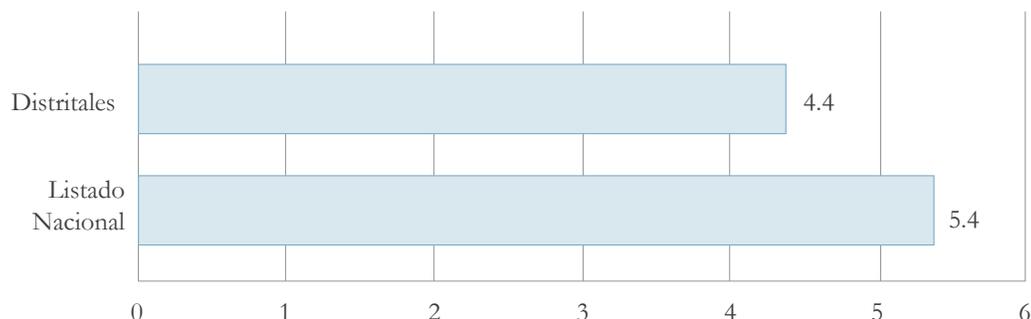
Una forma para medir el nivel de fragmentación del Legislativo es el “*número efectivo de partidos*”, que permite diferenciar cuántos de estos partidos tienen una fuerza significativa en ese organismo.³

³ El índice “Número Efectivo de Partidos” fue formulado por Laakso y Taagepera en 1979 para saber si el número de partidos tenía efectos sobre la fragmentación del sistema partidario. Posteriormente, Taagepera y Shugart crean en 1993 un modelo cuantitativo para predecir el Número Efectivo de Partidos. La fórmula para el cálculo es la siguiente: $N = (\sum p_i^2)^{-1}$, en donde N es igual al inverso de la sumatoria de los cuadrados de las proporciones de votación por los diversos partidos. El indicador se puede aplicar tanto a los votos como a los escaños (Hernández Cortez, 2010)

Actualidad Política

El número efectivo de partidos que resultó de las elecciones generales del 2011 fue de 5.4 en el listado nacional y 4.4 en los distritos.⁴

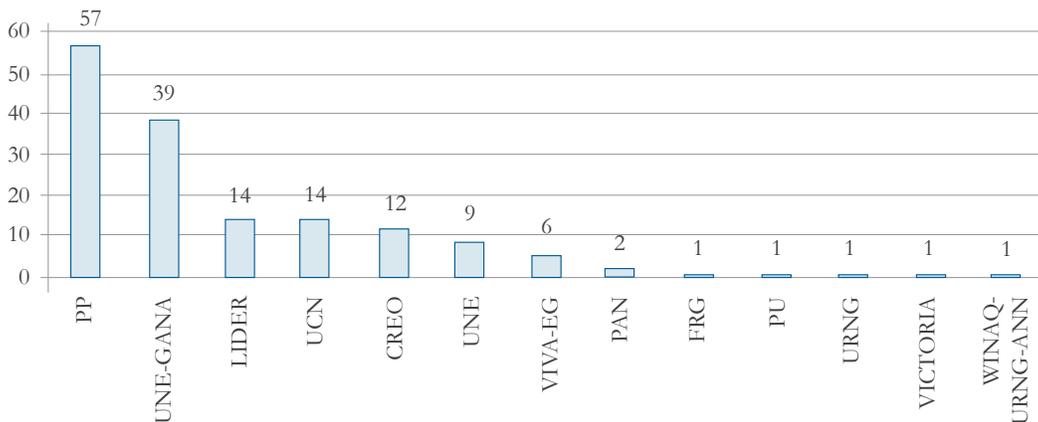
Gráfica 2: Número efectivo de partidos en el Congreso de la República



Fuente: Elaboración del DISOP/ASIES.

Los votos de los ciudadanos en los últimos comicios se tradujeron en un Congreso conformado por diputados provenientes de 16 partidos políticos —siete participaron en tres coaliciones electorales—, sin que ningún bloque alcanzara 80 diputados, es decir, ninguno logró mayoría.

Gráfica 3: Conformación del Congreso de la República, según resultado de elecciones legislativas 2011



Fuente: Elaboración del DISOP/ASIES con datos del TSE.

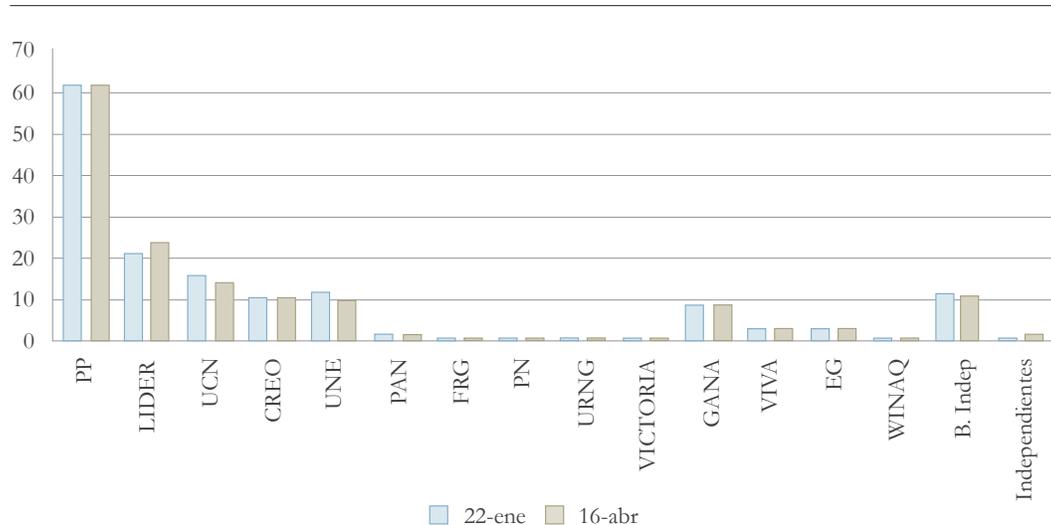
⁴ El Congreso de la República está conformado por 31 diputados elegidos por listado nacional y 127 elegidos en 23 distritos.

Composición del Congreso de la República: fragmentación y desproporcionalidad

Para finales de enero del 2012⁵, la configuración de fuerzas ya había comenzado a variar: surgió un nuevo bloque independiente conformado principalmente por disidentes de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) —antes de tomar posesión de su cargo, expresaron que renunciarían a ese partido—, cuyos integrantes se identifican por usar corbatas moradas. Las alianzas electorales se habían disuelto y varios diputados habían empezado a migrar de un partido a otro.

Asimismo, dos diputados más renunciaron a su bloque —en enero y abril—, con la intención de representar en el Congreso a los partidos Bienestar Nacional (BIEN) y Movimiento Integral de Oportunidades PAIS —que no compitieron por diputaciones en el proceso electoral 2011—. Pese a que se requieren al menos 11 legisladores para conformar un nuevo bloque parlamentario, estos diputados se presentan como representantes de bloques de los citados partidos.⁶

Gráfica 4: Conformación del Congreso de la República, enero y abril 2012



Fuente: Elaboración del DISOP/ASIES

⁵ Los actuales diputados tomaron posesión de su cargo el 14 de enero del 2012.

⁶ El diputado Fidel Reyes Lee, quien hasta el 4 de mayo del 2011, dos días después de la convocatoria a elecciones, estaba registrado en la página del TSE (<http://www.tse.org.gt/opolitic.php> Consultada: 20.04.12) como secretario general del partido BIEN, fue elegido como integrante del partido LIDER. En tanto, Luis Rabbé, integrante de PAIS, fue elegido con la UCN.

Actualidad Política

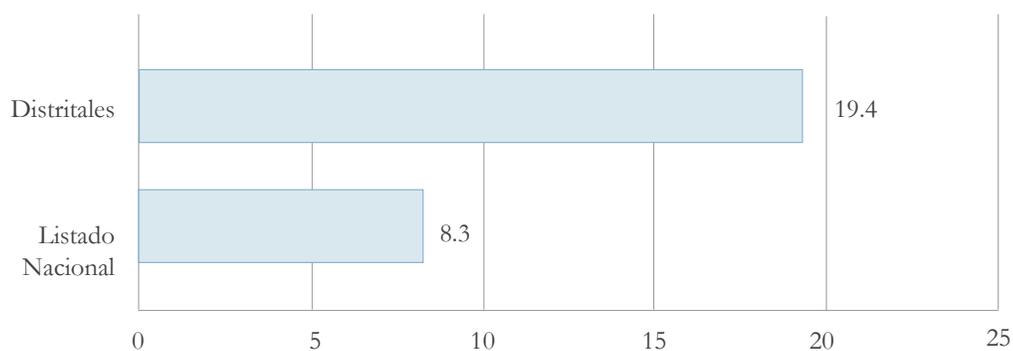
Lo anterior refleja la baja identificación y lealtad de los legisladores con el partido por el cual fueron electos, en parte porque muchas veces las organizaciones políticas postulan a figuras ajenas a estas.

EL REFLEJO DE LAS PREFERENCIAS CIUDADANAS

Como ya se explicó, la proporcionalidad es una de las características mediante las cuales se evalúan los sistemas electorales, y se entiende como el nivel de coincidencia entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños que obtienen los partidos participantes en una elección. Mientras más proporcional es una elección legislativa, mejor reflejadas están las preferencias del electorado en la conformación del Congreso (IIDH-CAPEL).

Una forma de medir esta proporcionalidad es por medio del índice de Desproporcionalidad Absoluta, ideado por Loosemore y Hanby.⁷ Al aplicar esa fórmula a los resultados de las elecciones legislativas del 2011, resulta que 19.4% de los escaños distritales y 8.3% de los adjudicados por lista nacional no están repartidos proporcionalmente, lo que implica también que otro partido o grupo de partidos obtuvo, en un porcentaje equivalente, menos escaños de los que proporcionalmente le correspondían.

Gráfica 5: Índice de Desproporcionalidad aplicado al Congreso de la República



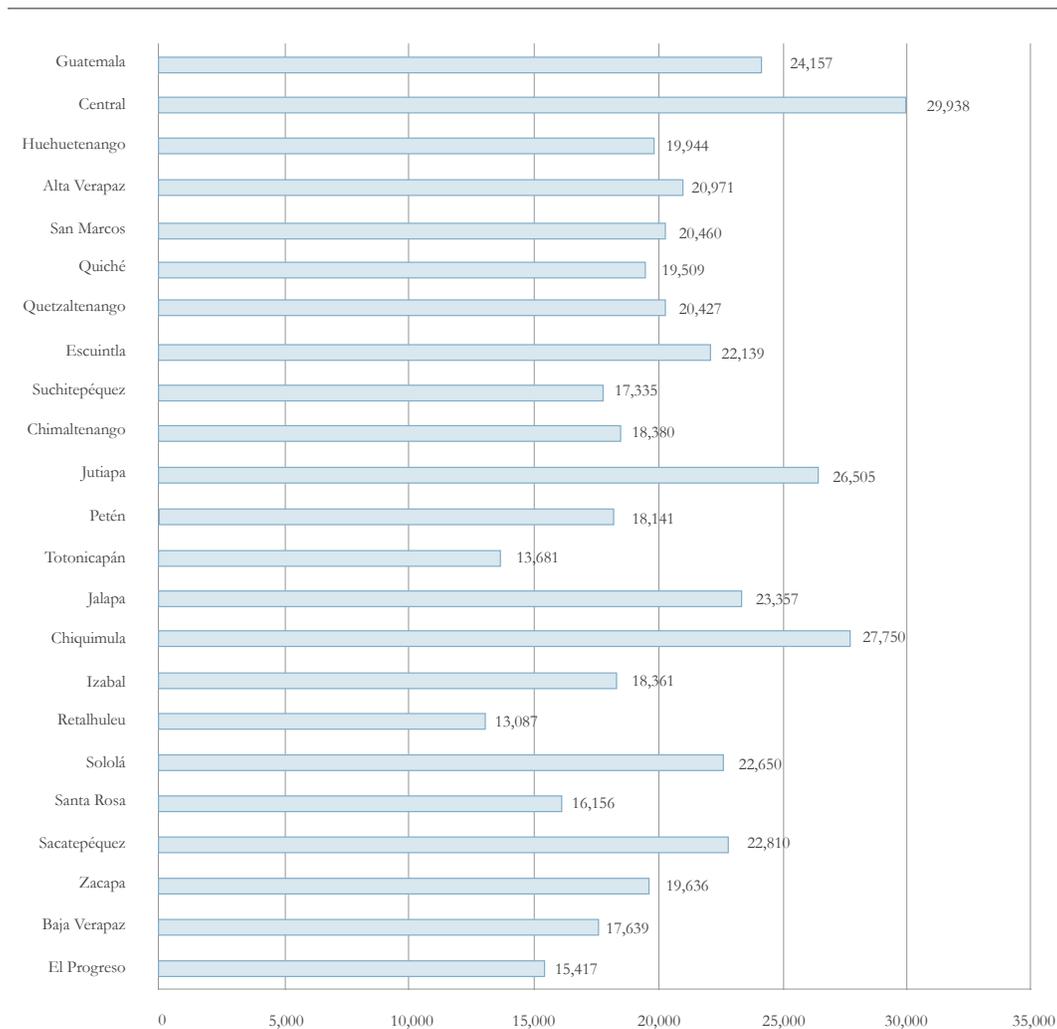
Fuente: Elaboración del DISOP/ASIES.

⁷ Se obtiene restando para cada partido su “número efectivo”, es decir, los escaños efectivamente asignados, y su “número natural”, es decir, los escaños que le corresponderían en un reparto puramente proporcional. Las diferencias resultantes se suman y dividen entre dos; el resultado se convierte en porcentaje (Urdánóz Ganuza, 2006)

*Composición del Congreso de la República:
fragmentación y desproporcionalidad*

En cuanto a los votos que representa cada diputado son evidentes las variaciones entre distritos, vinculadas no solo con la configuración de los distritos en sí y las desigualdades entre ellos, sino también con el número de candidatos en contienda, la participación electoral y la forma en que se repartieron las preferencias de los ciudadanos. Si se toma en cuenta la cifra repartidora empleada para distribuir los escaños, es posible observar que en algunos distritos se necesitó más que en otros, un mayor número de votos para alcanzar una curul.

Gráfica 6: Cifra repartidora: menor número de votos con que fue electo un diputado



Fuente: Elaboración del DISOP/ASIES

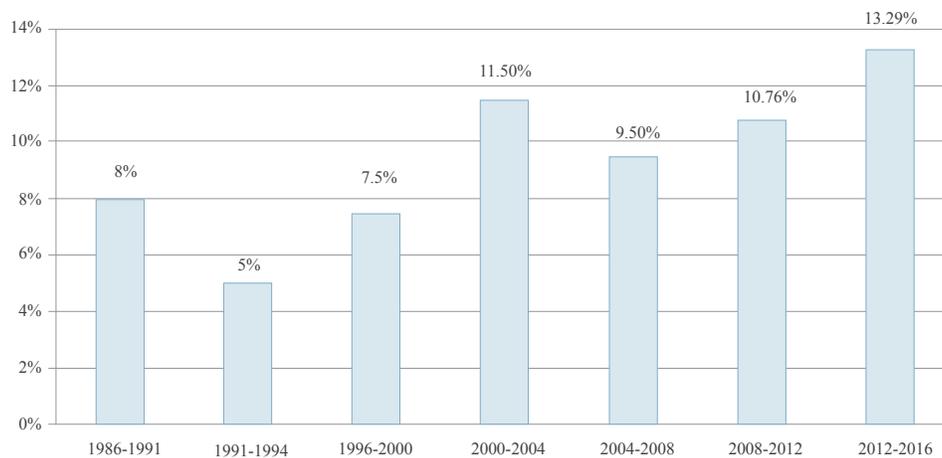
Actualidad Política

MUJERES E INDÍGENAS EN EL CONGRESO

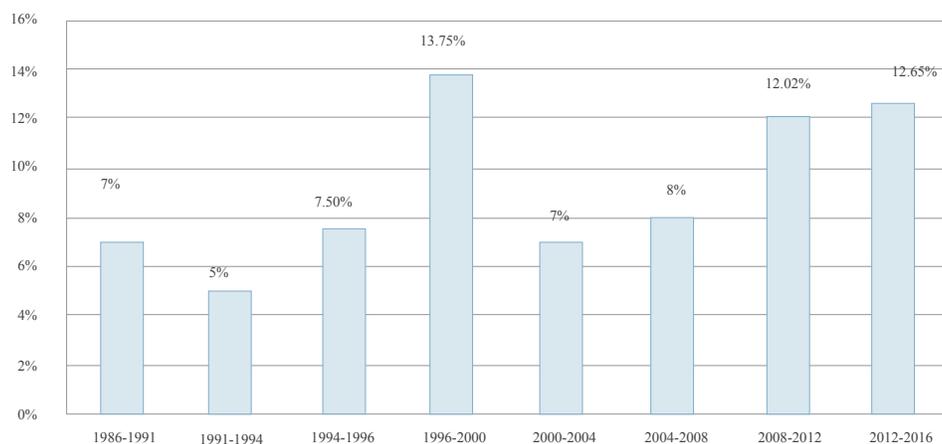
La presencia de mujeres e indígenas en el Congreso de la República ha sido tradicionalmente baja, aunque ha aumentado levemente, comparada con la registrada en 1985, en la primera legislatura desde el tránsito a la democracia.

En el presente período legislativo hay 21 diputados indígenas y 20 mujeres, que representan 13.29% y 12.65% del total de diputados, respectivamente. Tales porcentajes son minoritarios si se considera que cada uno de esos dos grupos representa alrededor de la mitad de la población.

Gráfica 7: Diputados indígenas en el Congreso de la República



Gráfica 8: Mujeres en el Congreso de la República



Fuente: Elaboración del DISOP/ASIES

*Composición del Congreso de la República:
fragmentación y desproporcionalidad*

La baja presencia de mujeres e indígenas en el Congreso es, a su vez, reflejo de su participación en las estructuras de toma de decisión de los partidos políticos. Por otro lado, aunque la mayoría de partidos incluye a mujeres e indígenas en sus listas de candidatos a diputado, estos no ocupan las primeras casillas, por lo que tienen menos posibilidades de ser elegidos.

DESAFÍO PENDIENTE

Como se mencionó al inicio, la conformación del Congreso de la República es producto de los sistemas electoral y de partidos políticos guatemaltecos, por lo que muchas de las debilidades del primero son un reflejo de las fallas en el segundo.

Por tanto, la búsqueda de soluciones deja percibir la necesidad de una reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos que promueva que esas organizaciones se institucionalicen e incluyan mecanismos de control y fiscalización por parte del Tribunal Supremo Electoral, así como un sistema electoral más proporcional y representativo de las minorías.

Actualidad Política

Referencias

- ASIES (2009). *Reformas a la Ley Electoral y desarrollo institucional de los partidos políticos en Guatemala*. Seminario Permanente sobre el Rol de los Partidos Políticos, XXIV sesión anual (2008). Memoria general. Guatemala.
- (2010). El Congreso de la República de Guatemala: *Monografía del Congreso de la República 2008-2012*. Guatemala.
- Azpuru, Dinorah (2010). *Cultura política de la democracia en Guatemala, 2010*. Consolidación democrática de las Américas en tiempos difíciles. Guatemala: IX Estudio de cultura democrática de los guatemaltecos.
- Bobbio, Norberto (2011). *El futuro de la democracia*. México: FCE.
- IIDH-CAPEL. Diccionario Electoral. En: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/proporcionalidad.htm (Consultado el 20.04.12)
- Núñez Vargas, E. Coord. (2008) *Siete claves para el cambio. Análisis técnico, político y normativo del proceso electoral Guatemala 2007*.
- Tribunal Supremo Electoral de Guatemala. www.tse.org.gt
- Urdániz Ganza, Jorge. (2006) *Medición de la desproporcionalidad electoral: una crítica a los Mínimos Cuadrados*. España: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. Número 115/06. En: http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_115_111168345696166.pdf (Consultado el 27.03.12)

En busca de fortalecer la seguridad y la justicia en Guatemala

Por Lorena Escobar Noriegaⁱ

NACIMIENTO DE LA INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL NO. 4387

Preocupados por fortalecer la seguridad y la justicia en Guatemala, durante el primer trimestre de 2011, la Universidad San Carlos de Guatemala (USAC), la Universidad Rafael Landívar (URL) y la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) se unen en consorcio para estudiar alternativas jurídicas y políticas que contribuyan a modificar y mejorar el Sistema de Administración de Justicia y la seguridad en Guatemala.

Para la reflexión se toman como antecedentes el Acuerdo de Paz para el Fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática, las recomendaciones de la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la justicia y los estudios de Justicia, avances y debilidades realizados por ASIES.

Es así como nace la propuesta de modificar la Constitución Política de la República de Guatemala únicamente en lo que atañe a materia de seguridad y justicia; se estima que es propicio el proceso electoral del año 2011. Esta propuesta de reforma constitucional es recibida en el seno del Congreso de la República: diez diputados de diferentes bloques parlamentarios la asumen como propia y la presentan formalmente al Pleno del Congreso, el ocho de agosto de 2011 identificada con el número 4387.

El Honorable Pleno da trámite legislativo a la iniciativa y la remite a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales para su estudio y dictamen correspondiente. Esa Comisión, presidida por el Diputado Oliverio García Rodas, y en correspondencia con el espíritu democrático de sus integrantes, convoca a terceros interesados en pronunciarse al

ⁱ LORENA ESCOBAR NORIEGA es consultora del Departamento de Análisis Jurídico de ASIES.

En busca de fortalecer la seguridad y la justicia en Guatemala

respecto. Para tal efecto se inicia el 24 de octubre de 2011 un proceso de audiencias que finaliza el 7 de marzo de 2012.

CONTENIDO DE LA INICIATIVA

La propuesta de reforma constitucional busca mejorar la tutela judicial efectiva¹, fortalecer el estado de derecho y contribuir a la paz, a través de abatir los obstáculos que impiden estas condiciones, tales como la debilidad en la aplicación del principio de independencia judicial; carencia de recurso humano capacitado para el ejercicio de sus funciones; falta de seguimiento a políticas públicas integrales en los sistemas de justicia y seguridad; politización de la elección de funcionarios judiciales.

La propuesta de iniciativa de reforma constitucional se encuentra acotada exclusivamente a los temas de la seguridad y la justicia. Comprende, de manera resumida, lo siguiente:

En materia de justicia:

- Separación de las funciones administrativas de las jurisdiccionales, ambas hasta ahora desempeñadas por la Corte Suprema de Justicia.
- Fortalecimiento del Consejo de la Carrera Judicial.
- Establecimiento de un período constitucional de funciones para jueces y magistrados que alcance los estándares internacionales.
- Reconocimiento constitucional de la carrera judicial como garantía de la independencia judicial.
- Eliminación de la presidencia anual rotativa y establecimiento de un período presidencial de la Corte Suprema de Justicia que permita un desarrollo programático institucional.

¹ En el presente documento se considera tutela judicial efectiva al derecho de toda persona a que se le haga justicia, cuando pretenda algo de otra, y que esta pretensión sea atendida por un Órgano Jurisdiccional, mediante un proceso que otorgue las garantías mínimas que exige la ley, en el plazo estipulado para el efecto en el cual se de solución al planteamiento realizado, independientemente de su resultado.

Actualidad Política

- Eliminación de la comisión de postulación de Magistrados de la Sala de Apelaciones y extensión de la carrera judicial hasta ese estamento judicial.
- Modificación en la integración de la Comisión de Postulación de candidatos a ocupar los cargos de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y de Fiscal General y Jefe del Ministerio Público.
- Establecer la carrera del defensor público, así como ampliar la asistencia legal gratuita a otras áreas, más allá de la penal.
- Decisiones transitorias para armonizar temporalmente la realidad actual, a partir de la aprobación de las reformas propuestas, así como para garantizar la implementación de las mismas.

En relación a la seguridad:

Se plantea la regulación de un cuerpo civil de seguridad del Estado, que otorgue rango constitucional a la Policía Nacional Civil para asegurar su estabilidad en cuanto a integración y funciones, y se busca avanzar en el proceso de garantizar el carácter civil que debe tener la dimensión interna de la seguridad, tal como lo establecen los Acuerdos de Paz.

RECIBIMIENTO DE LA PROPUESTA

Dentro del período de audiencias públicas de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales se escucharon distintas opiniones sobre el contenido de la reforma constitucional propuesta, las cuales pueden clasificarse en tres grandes grupos.

1. *Exposiciones que plantearon otros elementos* que no son objeto de la discusión por referirse a aspectos distintos no contemplados en la iniciativa. Entre estos se encuentran reivindicaciones, tales como:
 - Pluralismo jurídico
 - Integración y funcionamiento de la Corte de Constitucionalidad
 - Asignación presupuestaria a la Corte de Constitucionalidad, en el texto constitucional
 - Reforma a la Procuraduría General de la Nación

En busca de fortalecer la seguridad y la justicia en Guatemala

2. *Exposiciones contrarias*

La radicalidad de algunas de las propuestas plantea la refundación del Estado, vía convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, tal y como lo plantearon la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Guatemala (FLACSO) y varias instituciones que en su oportunidad respaldaron la propuesta de reforma constitucional conocida como Pro-reforma. Estas manifestaron que los avances en seguridad y justicia sólo serán el resultado de una transformación total y de fondo del conjunto de la institucionalidad pública.

A este respecto, el Consorcio estima que la reforma constitucional parcial es un mecanismo de balance entre las necesidades de estabilidad constitucional y las exigencias que conllevan el cambio social, político y económico que demanda el Estado guatemalteco

3. *Exposiciones que plantean algunas diferencias específicas*, que modifican o amplían su contenido. Los ponentes se expresan inconformes con este punto de vista, no por estar necesariamente en contra de su contenido, sino porque en este se evidencian insuficiencias. En el planteamiento de modificaciones dirigidas a alcanzar una mayor profundidad en los cambios pretendidos, señalan las siguientes acciones:

- Precisar la integración del Consejo de la Carrera Judicial (Artículo 209), debido a que permite mayor claridad en su composición.
- Integración de la Corte Suprema de Justicia, preferentemente, por profesionales del derecho que se hayan desempeñado como magistrados de las Salas de la Corte de Apelaciones y de otros tribunales de la misma categoría.
- Incluir en el texto constitucional la evaluación del desempeño para la renovación de los nombramientos de jueces de paz, jueces de primera instancia y magistrados de la Corte de Apelaciones y tribunales de la misma categoría. Al respecto, el Consorcio considera conveniente que la Ley de la Carrera Judicial sea la que establezca lo relativo a la temática, para permitir mayor flexibilidad normativa, necesaria para la adecuación de las disposiciones legales a la dinámica jurídico - social, política y administrativa guatemalteca.

Actualidad Política

- En cuanto a la inserción dentro del texto constitucional de la Policía Nacional Civil, se solicitó que se omitiera el carácter único de cuerpo policial armado con competencia nacional, con la intención de no limitar la creación de la policía de investigación criminal, entre otras.

CONSIDERACIONES SOBRE ASPECTOS PUNTUALES

Dado que los proponentes de la reforma constitucional asistieron a todas y cada una de las audiencias concedidas, les fue posible reconocer la legitimidad de elementos y derechos que no son objeto de la discusión, por referirse a aspectos distintos no contemplados en la iniciativa, en especial el pluralismo jurídico.

Inclusión de otros elementos a la reforma

El Consorcio respalda esos legítimos derechos, tanto por razones históricas, éticas y morales, como también por considerar que su inclusión abona la democracia y el desarrollo humano de los guatemaltecos, en el marco de una sociedad pluricultural, multiétnica y multilingüe.

Sin embargo estima, que por su naturaleza y complejidad rebasan las materias de seguridad y justicia planteada. Este tema debe ser abordado en otros foros que traten sobre el tipo, carácter y alcances del Estado, es decir, en un espacio de discusión y construcción de la reforma política integral a la que aspiramos y debemos lograr realizarlo en secuencia.

Eliminación de comisiones de postulación

La USAC, la URL y ASIES reconocen la existencia de críticas y legítimas dudas alrededor de estas instancias, especialmente en lo concerniente a la participación de la universidad pública y las privadas del país, así como del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala.

Consideran comprensibles las propuestas para excluir a las cortes de Apelación y de Justicia, así como del Ministerio Público de las comisiones referidas, a manera de mecanismos de protección a la academia y a la institución gremial de intereses extraños, y para asegurar que estas cumplan con su responsabilidad.

En busca de fortalecer la seguridad y la justicia en Guatemala

A pesar de lo expresado, es intención del Consorcio que el desarrollo de reformas constitucionales se produzca al tenor de la madurez histórica, política y democrática de las instituciones y de la sociedad, en el camino correcto y viable, y que las comisiones de postulación deben mantenerse para los casos de la Corte Suprema de Justicia y del Ministerio Público.

EL FUTURO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Tras haber escuchado distintas manifestaciones sobre la iniciativa de reforma, la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales estudia y analiza todas las ponencias para realizar las recomendaciones al Pleno del Congreso.

Cabe indicar que, por tratarse de una iniciativa de reforma constitucional, tanto la forma como el procedimiento son diferentes a los establecidos legalmente para las iniciativas de leyes ordinarias, razón por la que no emite un dictamen en el cual es posible modificar el contenido de la iniciativa, sino emite recomendaciones al Pleno y sugiere cambios al texto, que son sometidos a consideración y valoración, en cuyo caso la comisión, entre otras posibilidades, podrá sugerir:

- La aprobación del texto original sin modificaciones.
- Su aprobación con modificaciones en determinado sentido.
- No aprobar la iniciativa de reforma constitucional.

Si el Pleno del Congreso acoge lo sugerido por la comisión, procederá a formular las preguntas que se realizarán a la población en consulta popular y fijará fecha para su realización, así como solicitará al Tribunal Supremo Electoral que se encargue de los preparativos correspondientes. Dado el caso que el Pleno decida no aprobar la iniciativa de reformas constitucionales, se da por concluido el procedimiento.

Es importante recordar que, para la aprobación de la iniciativa de las reformas constitucionales planteadas se requiere del voto de las dos terceras partes del total de diputados.

La reforma fiscal como objetivo del Pacto Fiscal para el Cambio

Por Carlos González Arévaloⁱ

Con la firma de los Acuerdos de Paz surgió el Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (GPDF), cuyo último producto había sido una propuesta presentada el 11 de enero de 2008, denominada “Propuesta de Modernización Fiscal en Guatemala”, que incluyó dentro de sus secciones, específicamente en la número III, dos componentes: el aumento de gasto público con calidad y la transparencia como garantía de la confianza ciudadana en la intervención estatal.

El contenido de estos componentes mantiene su vigencia y relevancia, como parte de una propuesta integral de modernización fiscal para el país, ya que si bien fue planteada por la administración del presidente Álvaro Colom, en ese entonces y relacionado con el tema fiscal, únicamente se aprobó el Impuesto de Solidaridad (ISO). Esto ante la necesidad de sustituir el Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz (IETAAP) por su inminente vencimiento a finales de 2007, y para evitar mayor deterioro en la situación de insuficiencia de ingresos tributarios que ha mostrado el país durante los últimos años. Después de ello, durante la misma administración gubernamental se realizaron varios intentos sin éxito, con el objetivo de lograr la aprobación de las demás leyes contenidas en la propuesta inicial presentada al Congreso de la República (ISR y antievasión II).

La insuficiencia crónica de recursos para el financiamiento del gasto público, el estancamiento de la carga tributaria en torno al 11%, la recurrencia de déficits fiscales con tendencia a exceder del 3% del PIB y la frecuencia cada vez mayor de recurrir a la colocación de deuda pública interna y externa, se han constituido en los rasgos más sobresalientes del perfil de las finanzas públicas de Guatemala.

ⁱ CARLOS GONZÁLEZ ARÉVALO es consultor del Departamento de Investigación y Consultoría Económica de ASIES

La reforma fiscal como objetivo del Pacto Fiscal para el Cambio

Ante la posibilidad de que en el futuro estos asuntos se manejaran nuevamente de manera improvisada, durante la transición política hacia la nueva administración —tomó posesión en enero de 2012— y ante las exigencias del desarrollo nacional en el mediano y largo plazo, un grupo de profesionales de las ciencias económicas y analistas de temas fiscales denominado G-40, preocupados la situación descrita, decidieron manifestar la necesidad de retomar en forma integral la Propuesta de Modernización Fiscal, presentada en marzo de 2008 por el GPDF, por considerarla válida y viable técnica y políticamente. Cabe indicar que la propuesta enviada finalmente al Congreso por el Organismo Ejecutivo de la actual administración, si bien comprendía algunos aspectos de esta propuesta, también incluyó otros que no necesariamente coincidían con dicho planteamiento.

Desde la campaña política previa a las elecciones generales celebradas en 2011, el actual Presidente de la República manifestó su intención de apoyar el pacto fiscal, lo cual se materializó mediante la propuesta del paquete de leyes que denominó “Actualización tributaria en el marco del Pacto Fiscal para el cambio”, aprobado por el Congreso de la República mediante Decreto 2-2012 de fecha 16 de febrero de 2012. El mismo incluye modificaciones a leyes vigentes como la del Impuesto Sobre la Renta (ISR), la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA) sin modificar su tasa actual, y la Ley del Impuesto sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos; en esta última básicamente se duplica el monto del impuesto a pagar según la tabla actual. También se reformó la Ley del Impuesto de Timbres Fiscales y Papel Sellado Especial para protocolo, y se adicionó un párrafo a la ley existente relacionado con la determinación de la base imponible del impuesto.

Dentro de la nueva legislación también se incluyó la Ley del Impuesto Específico a la Primera Matrícula de Vehículos Automotores Terrestres y la Ley Aduanera Nacional. Para estas últimas se presentaron manifestaciones de rechazo, en el primer caso, por parte de los importadores de vehículos, que dieron como resultado que se cambiaran algunas tasas imponibles y ciertas disposiciones en cuanto al modelo que limitaban el ingreso al país de vehículos usados; y en el segundo, posterior a su aprobación, de parte de los usuarios de los servicios de aduanas, debido a que se aduce que las aduanas no tienen la capacidad técnica para adoptar los cambios que esta

Actualidad Política

ley establece y provoca pérdida de tiempo en el movimiento comercial que se traduce en un alto costo de oportunidad.

Las nuevas disposiciones impositivas entraron en vigor ocho días después de su publicación en el Diario Oficial, con las excepciones siguientes: el ISR entrará en vigor el 1 de enero de 2013; el Impuesto Específico a la Primera Matrícula de Vehículos lo hará el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial a partir de la Resolución del Consejo de Ministros de Integración Económica de C.A.; y las reformas a la Ley del Impuesto sobre Circulación de Vehículos entrarán en vigor el 1 de enero de 2013.

Destaca, asimismo, la aprobación de la coloquialmente conocida como Ley Antievasión II, normativa que después de varios intentos fue aprobada a través del Decreto 4-2012 del Congreso de la República, de fecha 26 de enero de 2012, con el nombre de Disposiciones para el Fortalecimiento del Sistema Tributario y el Combate a la Defraudación y al Contrabando, ley que estaba pendiente de aprobación desde el año 2011 y era parte de un paquete de leyes dirigido combatir el contrabando y la evasión tributaria.

Para atender el segundo componente enunciado por el Grupo Promotor del Pacto Fiscal, el gobierno preparó una serie de proyectos de ley que incluyen reformas a las siguientes leyes: Ley del Organismo Ejecutivo; Ley Orgánica del Presupuesto; Ley de Probidad; Ley de la Oficina Nacional de Servicio Civil; Ley de Compras y Contrataciones del Estado; Ley de la Contraloría General de Cuentas; Ley del Instituto Nacional de Estadística y Sistema Estadístico Nacional, actualmente INE. Además contiene nuevas normativas para los Fideicomisos Públicos, Contra el Enriquecimiento Ilícito y el Sistema Nacional de Planificación y Evaluación de la Gestión Pública. Todas estas leyes fueron incluidas dentro de la iniciativa de ley denominada “Leyes de Transparencia”, conocida por el pleno del Congreso de la República el 20 de marzo de 2012, actualmente en proceso de análisis y discusión en varias comisiones de dicho organismo, previo a su aprobación.

Es evidente que el objetivo principal de la implementación de la reforma fiscal es incrementar la recaudación tributaria y evitar la evasión y elusión fiscal, así como la eliminación o al menos reducción del contrabando y la defraudación aduanera, que drena las finanzas públicas y afecta los intereses

La reforma fiscal como objetivo del Pacto Fiscal para el Cambio

de las empresas que cumplen sus obligaciones tributarias y contribuyen al dinamismo de la actividad económica del país.

Aun cuando habrá que esperar para ver el comportamiento de las recaudaciones futuras de los impuestos modificados, así como de los nuevos, cabe indicar que una de las leyes modificadas que podría proveer más recursos es la del ISR. De acuerdo con la nueva ley, las empresas mayores pagarán menor tasa impositiva en el ISR, debido a que se reducirá dicha tasa del 31% actual al 25%. El pequeño contribuyente se verá afectado al incrementarse la tasa impositiva —del 5% al 7%— con un procedimiento sencillo para cumplir sus obligaciones tributarias, pero también tendrá la oportunidad de que al incrementar su tamaño pueda tributar en el estrato superior que podría presentarle ventajas para el tratamiento de sus gastos de operación.

En cuanto al nuevo régimen para las personas individuales, este simplificará la forma de cobrar el impuesto para los estratos más altos. Para los sectores de salarios más bajos no habrá mayor impacto, excepto la eliminación de la planilla por facturas con pago del IVA que se acreditaba como pago a cuenta del ISR. Dicha planilla se redujo a Q12,000.00, pero sólo para incrementar el monto del mínimo vital, con la intención de que se continúe exigiendo la factura en las compras que realizan. Las tasas impositivas son del 5% y 7%, esta última solo aplica para quienes devenguen salarios anuales superiores a Q300,000.00. Quiere decir, que para los trabajadores que devengan salarios por debajo de dicho monto, la tasa no sufrió modificación. Los profesionales por su parte pagarán el 7% en vez del 5% a partir del ejercicio 2013.

Los otros impuestos, modificados o nuevos, afectarán de diferente manera a quienes deben pagarlos. Así por ejemplo, duplicar el monto a pagar por el impuesto de circulación de vehículos afectará a todos los poseedores de los mismos y conservará la progresividad que presenta actualmente. En general, pagarán más las personas que poseen vehículos de mayor valor y modelos más recientes. El impuesto a la primera matrícula de vehículos importados usados por particulares, que no provienen de una agencia de distribución, no debería presentar mayores modificaciones, si se mantiene el objetivo de recuperar los valores que se cobraban bajo el régimen arancelario que se elimina, y sí podría representar algún incremento

Actualidad Política

en la recaudación, al transparentarse el procedimiento utilizado para la valoración de los vehículos, que constituye la base impositiva.

Durante el proceso de análisis y discusión de la reforma tributaria recientemente aprobada, se manifestó desacuerdo en particular con lo referente a la primera matrícula de vehículos, y en especial, por la limitación a los modelos de los vehículos admisibles para autorizar su ingreso al país a partir de la vigencia de la ley, cuyo resultado fue el incremento hasta 10 años de antigüedad, con el objeto de contribuir a la reducción de la contaminación del medio ambiente.

Posterior a la aprobación de estas leyes, también se expresó desacuerdo con las disposiciones de la ley de aduanas, aduciendo que las aduanas no tienen la capacidad técnica y administrativa para adoptar los cambios que esta ley establece; asimismo, que estaba provocando pérdidas de tiempo en el movimiento comercial, que a su vez se traduce en un alto costo de oportunidad.

Durante el proceso de discusión pública de la reforma tributaria, previa a su aprobación por el Organismo Legislativo, también hubo mucha difusión por medios periodísticos, —columnas y entrevistas a funcionarios y técnicos del país—, en torno al equilibrio y equidad del contenido de las leyes, que evidenciaron, antes de que en el seno del Congreso se propusieran modificaciones, que se estaría afectando en mayor medida a los estratos de menores ingresos en favor del sector empresarial, en particular de las empresas más grandes; tal impresión, con los cambios promovidos por diferentes bancadas del Congreso de la República, quedó superada en alguna medida.

Partiendo de las estimaciones realizadas por el Ministerio de Finanzas Públicas, según las cuales el efecto de la recaudación esperada es del 1% del PIB, cabe cuestionarse si esta dimensión constituye un soporte importante para subsanar las dificultades que en forma casi crónica han presentado las finanzas públicas del país. La respuesta obvia es negativa según los niveles de déficit que ha venido presentando el país, así como a la brecha presupuestal proyectada para el año 2012, que muestra un presupuesto de ingresos en torno a los Q41 mil millones, un gasto de Q60 mil millones y una brecha cercana a los Q20 mil millones, parte importante que será parcialmente cubierta con endeudamiento público,

La reforma fiscal como objetivo del Pacto Fiscal para el Cambio

también previsto en el presupuesto; tal insuficiencia también obstaculiza la atención de las demandas de la sociedad y al alcance de las metas del plan de gobierno.

En consecuencia, si bien debe reconocerse que la aprobación de esta reforma es una decisión de política económica positiva y tomada en la dirección correcta, es evidente que deberá continuarse en la búsqueda de una política fiscal más eficiente, que provea de recursos suficientes al gobierno en la medida en que crece la economía del país, ya que al mismo tiempo crecen también las necesidades de la población que anhela un mejor nivel de vida, en cuya aspiración juegan un papel importante las políticas de Estado.

