



Revista de Ciencia Política

ISSN: 0716-1417

revcipol@puc.cl

Pontificia Universidad Católica de Chile  
Chile

ERBSEN DE MALDONADO, KARIN; BARAHONA M., MARCO ANTONIO  
GUATEMALA: DANZANDO CON LAS CRISIS ECONÓMICA Y POLÍTICA

Revista de Ciencia Política, vol. 30, núm. 2, 2010, pp. 335-360

Pontificia Universidad Católica de Chile

Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32416605009>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## GUATEMALA: DANZANDO CON LAS CRISIS ECONÓMICA Y POLÍTICA

*Guatemala: Dancing with the Economic and Politic Crisis*

KARIN ERBSEN DE MALDONADO

*Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, INCEP*

MARCO ANTONIO BARAHONA M.

*Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, INCEP*

### RESUMEN

Los guatemaltecos sobrevivieron con dificultad el 2009. Sus ya precarias condiciones de desarrollo humano y gobernabilidad se agravaron como resultado de mayores niveles de violencia, inseguridad e impunidad, así como por el incremento del crimen organizado, los efectos de la crisis financiera internacional y el impacto del calentamiento global. En mayo estalló una crisis política, provocada por un hecho insólito en el que (independientemente, como se aclaró posteriormente) fueron involucrados el Presidente Colom y cercanos colaboradores del mismo, lo cual afectó la estabilidad del gobierno y la credibilidad del mandatario. Entre los hechos positivos destacan un acuerdo de Estado para el avance de la seguridad y la justicia, la aprobación de la Ley de Comisiones de Postulación y la elección más transparente de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, así como un notorio empoderamiento de organizaciones sociales pro justicia y transparencia, a lo que se suma el activo desempeño de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).

**Palabras clave:** Seguridad, crimen organizado, justicia, gobernabilidad, sociedad civil, CICIG.

### ABSTRACT

*Guatemalans struggled to survive year 2009. Their already precarious conditions on human development and governance became worse as a result of higher levels of violence, insecurity and impunity, together with an increase in organized crime, the effects of the international financial crisis and the impact of global warming. In May, a political crisis erupted because of an unusual event in which (mistakenly, as it was later clarified) President Colom and some of his close collaborators were involved, affected the stability of the government and the President's credibility. On the positive side stands out a state agreement for the advancement of security and justice, the enactment of the Law for the Nominating Commissions and a more transparent election of Supreme Court Magistrates. Also, social organizations in favor of justice and transparency were notoriously empowered, and an active performance of CICIG must be added.*

**Key words:** Security, organized crime, justice, governance, civil society, CICIG.

## I. TEMAS SOBRESALIENTES EN LA REALIDAD NACIONAL Y SU IMPACTO POLÍTICO

Para comprender la realidad guatemalteca es necesario tener presente que el telón de fondo de la misma está constituido por un sistema político que históricamente se ha caracterizado por su rigidez, fragilidad e inestabilidad. Como el peso de los principales actores que lo configuran es muy desigual, en provecho sobre todo del influyente sector empresarial, el poder y alcance del Estado como coordinador, concertador y promotor del esfuerzo nacional ha sido y es muy limitado. Esta realidad se ha manifestado en una debilidad institucional crónica, que limita la puesta en marcha de políticas públicas de largo plazo.<sup>1</sup> El frágil Estado de derecho resultante explica la impunidad y la corrupción estructurales que prevalecen en el país, todo lo cual facilita la penetración del crimen organizado y el narcopoder, nuevos y poderosos actores de este sistema.

Adicionalmente, Guatemala sigue siendo una sociedad caracterizada por rasgos extremos de desigualdad, violencia, intolerancia, discriminación e inequidad, todo lo cual se encubre con una democracia formal que postula que en Guatemala todos son iguales ante la ley y gozan de similares derechos.

### 1.1. Coyuntura política

El gobierno que inició sus labores en enero de 2008, para un período de cuatro años, es ejercido por un partido con representación minoritaria en el Congreso de la República, lo que le ha dificultado promover su agenda legislativa.<sup>2</sup> Por otra parte, en estos dos años ha evidenciado carencia de efectivos operadores políticos capaces de fomentar medidas de confianza y generar acuerdos con distintos sectores sociales. Esto ha provocado que iniciativas importantes para el Gobierno y el país se encuentren estancadas en el Congreso.

En este contexto, la situación sociopolítica de Guatemala durante el 2009 se caracterizó por la desorientación e indefinición de políticas públicas, planes y programas para enfrentar tanto las problemáticas de origen interno como las que tienen su causa en factores externos. En particular, la crisis política desatada por el asesinato del abogado Rodrigo Rosenberg y las circunstancias que lo rodearon hizo tambalear la gobernabilidad, pues agravó la percepción existente en distintos sectores de la sociedad respecto a la poca capacidad del gobierno para sacar adelante al país.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Quintana, Magalí, *et al.*, 2009. "Desafíos a la construcción del Estado y la ciudadanía de las mujeres en Guatemala". FRIDE. [en línea] [http://www.fride.org/descarga/DB\\_Construcion\\_Estado\\_Mujeres\\_Jul09.pdf](http://www.fride.org/descarga/DB_Construcion_Estado_Mujeres_Jul09.pdf) [Consulta: 28-04-10].

<sup>2</sup> En un Congreso de 158 integrantes, el partido oficial Unidad Nacional de la Esperanza, que comenzó con 51 diputados, solo contaba con 33 al finalizar el año 2009. Para aprobar una ley ordinaria se requieren 80 votos, mientras que una ley especial requiere 105. Aunque en este año la UNE perdió siete diputados, atrajo dos de otros partidos, por lo que su saldo neto de pérdidas es de 5.

<sup>3</sup> Según una encuesta publicada en *El Periódico*, el 15.02.10, la crisis ocasionada por la muerte de Rosenberg hizo decaer la imagen del presidente. Ver: <http://wwwelperiodico.com.gt/es/20100215/pais/137724/> [Consulta 26-05-10].

Rosenberg fue asesinado el 10 de mayo. Un día después se divulgó un vídeo grabado tres días antes del crimen, en el que señalaba como responsables de su muerte –así como del asesinato de los empresarios Khalil y Marjorie Musa, de quienes era abogado, ocurrido el 14 de abril–, al Presidente Colom, su esposa, su secretario privado y a uno de sus principales financieros y beneficiario de grandes contrataciones del Estado.

Las reacciones ante esa grave acusación, que dio la vuelta al mundo a través de Internet, fueron contrapuestas; por un lado, el gobierno se enfocó en defender su gestión, rechazar tal señalamiento y denunciar el hecho como un intento de desestabilización política. Asimismo, acudió a la movilización de habitantes de áreas marginales de la capital, beneficiarios de los programas gubernamentales de Cohesión Social, y al traslado bajo presión de gobernadores, alcaldes y miles de campesinos y otros habitantes del interior del país para manifestar de diversas maneras su respaldo al gobierno. Simultáneamente, acudió a varias sedes internacionales en demanda de apoyo, tales como la Cumbre de Presidentes del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, y el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, OEA. Y como muestra de su no involucramiento, solicitó que la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) se hiciera cargo de la investigación.<sup>4</sup>

Por otro lado, la denuncia generó un amplio y firme reclamo de justicia y de rechazo a la impunidad, la violencia y la corrupción, que se concretó en exigir que los señalados públicamente por Rosenberg se sometieran al imperio de la ley y al consecuente procedimiento de antequicio y separación temporal de sus cargos si esto fuera procedente. Ese despertar social, que llevó a la conformación de nuevas organizaciones,<sup>5</sup> incidió también en que el Congreso de la República aprobara bajo la presión social algunas leyes importantes para el fortalecimiento de la justicia, promovidas por la CICIG.<sup>6</sup> Asimismo, se aprobó la Ley de Comisiones de Postulación, la cual, por primera vez, permitió a la sociedad civil incidir en la elección de magistrados a las cortes Suprema de Justicia y de Apelaciones, lo que constituye un importante avance para lograr una administración de justicia eficiente, transparente e independiente, que abone al fortalecimiento del Estado de derecho.

La fragilidad de las instituciones públicas y la debilidad de la fuerza pública en Guatemala (Policía y Ejército) han ocasionado que la inseguridad y el clima de violencia se mantengan en ascenso, favoreciendo el enraizamiento del crimen organizado y del narcopoder en

<sup>4</sup> En enero del 2010, la CICIG dio a conocer las evidencias que se recolectaron en ocho meses de investigación. De acuerdo con éstas, Rosenberg planeó de forma detallada su muerte, disfrazándola de un crimen contra un extorsionista.

<sup>5</sup> Aunque inicialmente las demandas de estos grupos era justicia en el caso de Rosenberg, poco a poco fueron definiendo una agenda más amplia, que incluía acciones para el fortalecimiento de la seguridad y el sistema de justicia.

<sup>6</sup> Se trata de las leyes para el Fortalecimiento de la Persecución Penal, de Competencia Penal en Procesos de Mayor Riesgo y reformas a la Ley contra la Delincuencia Organizada, con las que se creó la figura del colaborador eficaz, que ofrece rebajar las penas a quienes colaboren con información que permita identificar a cabecillas del crimen organizado. Estas últimas reformas sirvieron como herramienta en la investigación para identificar a los autores intelectuales del crimen contra Rosenberg, luego de que en septiembre se capturara a once acusados de ser los autores materiales del mismo.

diversas entidades del Estado y de la misma sociedad. Para operar con impunidad, la industria del crimen compra voluntades de distintos funcionarios públicos, tales como policías de distintas jerarquías, fiscales, jueces, agentes de presidios, aduanas y de migración, alcaldes. En el 2009, el Ministerio Público (MP) informó que investiga a 385 miembros de la PNC por su vinculación en casos de robo, abuso de autoridad y extorsiones, y porque varios de ellos podrían formar parte de al menos tres bandas criminales.<sup>7</sup> El propio MP investiga en su seno a 142 empleados, entre fiscales, auxiliares y personal administrativo, por abuso de autoridad, incumplimiento de deberes, retención y apropiación indebida, falsedad material e ideológica, cohecho pasivo y casos especiales de estafa.

El Gobierno, pese a importantes esfuerzos por depurar e incrementar las fuerzas de seguridad, no ha logrado una respuesta efectiva, ni evidenciado contar con una estrategia clara y de largo plazo para enfrentar la problemática expuesta.<sup>8</sup> El Ministerio de Gobernación se ha visto afectado no sólo con cambios de autoridades (cuatro ministros en dos años), sino también con recortes presupuestarios significativos (Q 560 millones 500 mil, este año).

## **1.2. La economía nacional no fue inmune a los impactos de la crisis internacional**

Si bien diversas señales a lo largo del año precedente indicaban que la crisis económica y financiera global afectaría inevitablemente a la economía nacional, las autoridades gubernamentales tardaron en reaccionar ante la emergencia. Sin embargo, pese a los temores respecto a los fuertes impactos que podrían experimentarse, las condiciones macroeconómicas del país posibilitaron vadear la crisis y reducir algunos de sus daños. Lamentablemente, algunos sectores, sobre todo los más vulnerables, sí fueron afectados.

Aunque la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ya había advertido, desde mediados del 2008, que los países de Centroamérica serían afectados por una inminente desaceleración de las exportaciones de manufacturas a Estados Unidos, y que podrían reducirse las remesas de los migrantes que allí residen, lo que incidiría considerablemente en la disponibilidad de recursos de tales países<sup>9</sup>, no fue sino

<sup>7</sup> En noviembre, siete agentes de la Policía fueron detenidos por su presunta vinculación con el robo de cargamentos de droga. Con ello, se detectó una estructura criminal dirigida por el ex director de esa institución, Porfirio Pérez Paniagua, capturado el 28 de agosto, acusado de haber participado en el robo de US\$ 350 mil en un operativo en Chimaltenango. Según las investigaciones, también el subdirector de Operaciones de la Policía, Héctor David Castellanos Soto, quien está prófugo de la justicia, sería parte de la citada estructura criminal, al igual que Orlando Evangelista Villatoro, ex jefe de la División Especializada en Investigaciones Criminales, quien está en prisión desde el 18 de agosto por asociación ilícita, conspiración, comercio, tráfico y almacenamiento ilícito y asociaciones delictivas.

<sup>8</sup> El ministro de Gobernación, Raúl Velásquez, quien asumió el cargo el 9 de julio –en sustitución de Salvador Gándara, quien renunció ese día–, afirmó en una entrevista publicada por *Siglo XXI*, el 16 de septiembre, que ninguno de sus antecesores puso en marcha el plan de gobierno de la UNE, en cuanto a seguridad. Reconoció que, en cambio, esos ministros improvisaron sus planes de trabajo.

<sup>9</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2008. “América Latina y el Caribe frente al nuevo escenario económico internacional”. [en línea] <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/33251/2008-422-SES.32-Escenariointernacional-WEB.pdf> [Consulta: 28-04-10].

hasta fines de enero de 2009 que el gobierno reconoció que el contexto internacional era desfavorable y que afectaría a la economía del país, presentando un plan para enfrentar la crisis.<sup>10</sup>

Al concluir el año, el balance de los indicadores señala que aunque los impactos fueron severos, sobre todo en el ámbito social, la economía se mantuvo en pie, aunque hay discrepancias al respecto. Mientras que el gobierno informó que el Producto Interno Bruto (PIB) experimentó un exiguo crecimiento del 0,6%,<sup>11</sup> la CEPAL estimó que la economía guatemalteca se habría contraído un 1%.<sup>12</sup> Lo cierto del caso es que la mayoría de actividades tuvo un crecimiento menos dinámico que en el año anterior; algunas incluso experimentaron tasas de variación negativa, en particular la construcción y el comercio en general.<sup>13</sup> La desaceleración se manifestó en caídas, en algunos casos, drásticas, de los montos de las exportaciones e importaciones, de las remesas y de los ingresos por turismo. Esto impactó tanto en el empleo y el consumo como en los ingresos tributarios, lo que a su vez agravó la situación de los estratos más pobres.

El valor de las exportaciones totales, tradicionales y no tradicionales, mostró una variación relativa de casi -7% entre los meses de noviembre de 2008 y 2009. Una de las caídas más sensibles fue la de las exportaciones a Centroamérica, el segundo mercado de destino más importante después de los Estados Unidos. En efecto, después de que en el 2008 representaron casi un tercio del valor de las exportaciones, en el 2009 cayeron un 15,5%.<sup>14</sup> Por su parte, las importaciones disminuyeron en mayor porcentaje. El monto correspondiente a noviembre fue 23,2% menor al registrado en el mismo período del año precedente. Otros rubros que experimentaron un descenso dramático fueron el de las remesas –un 9,33% respecto al 2008– así como el turismo, rubro en que el ingreso por divisas cayó un 6,4%.<sup>15</sup>

Las reducciones de los montos de las exportaciones e importaciones, la disminución del ingreso de divisas por concepto de remesas y turismo y un estancamiento en la inversión extranjera directa repercutieron en el deterioro de la inversión, la caída del empleo, la reducción del consumo y una menor recaudación tributaria. Adicionalmente, esta conjunción de factores influyó en el tipo de cambio de la moneda nacional, el quetzal,

<sup>10</sup> Gobierno de Guatemala. 2009. Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica [en línea] [http://www.minex.gob.gt/index.php?option=com\\_repository&Itemid=115&func=download&id=120&cchk=7564d421c54ea633325911b14895474b&no\\_html=1&fname=Programa+Nacional+de+Emergencia+y+Recuperaci%F3n+Econ%F3mica.pdf](http://www.minex.gob.gt/index.php?option=com_repository&Itemid=115&func=download&id=120&cchk=7564d421c54ea633325911b14895474b&no_html=1&fname=Programa+Nacional+de+Emergencia+y+Recuperaci%F3n+Econ%F3mica.pdf) [Consulta: 28-04-10].

<sup>11</sup> Gobierno de Guatemala. 2010. “Segundo año de Gobierno. Juntos lo estamos logrando”. [En línea <http://www.guatemala.gob.gt/docs/1265.pdf> [Consulta: 20-4-2010].

<sup>12</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2009. “Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2009, sección Guatemala”. [En línea] <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/38062/P38062.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xls&base=/tpl/top-bottom.xls> [Consulta: 20-4-2010].

<sup>13</sup> Gobierno de Guatemala. 2010. “Segundo año de Gobierno. Juntos lo estamos logrando”. [En línea] <http://www.guatemala.gob.gt/docs/1265.pdf> [Consulta: 20-4-2010].

<sup>14</sup> Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). 2010. “Evaluación anual de la actividad económica del 2009 y perspectivas para 2010”. [En línea] <http://www.asies.org.gt/evaluacion-economica/Evaluaci%F3n%20anual%202009%20y%20perspectivas%202010.pdf> [Consulta: 20-4-2010].

<sup>15</sup> *Ibidem.*

respecto al dólar estadounidense que se depreció en un 7,4% en el 2009 (el valor promedio del quetzal fue de Q 8,16 por cada dólar).<sup>16</sup>

En este contexto, las finanzas públicas resintieron directamente los efectos negativos de la crisis económica y financiera internacional. La reducción de los ingresos tributarios y el incremento del gasto generaron un déficit fiscal de 3,4% del PIB, lo que es inusual en Guatemala. Como resultado de la caída en la recaudación tributaria, que a noviembre fue de alrededor del 6% respecto del mismo mes del año 2008, la carga tributaria se situó en dicho período en aproximadamente 9,6%. La reducida recaudación provocó la búsqueda de otras fuentes de financiamiento para el funcionamiento del Estado, emitiéndose bonos por valor de Q 3 mil millones y contratándose un poco más de Q 6 mil millones de deuda externa.<sup>17</sup>

En lo que respecta a la inflación, la reducción de los precios de las materias primas, especialmente del petróleo, a lo que debe agregarse la desaceleración económica que provocó el debilitamiento de la demanda agregada interna y externa, influyeron para que el ritmo inflacionario se redujera de 9,4% en diciembre de 2008 a -0,28% en diciembre de 2009.

### 1.3. Coyuntura social

En el ámbito social también se experimentaron momentos de inestabilidad, aunque sin llegar a la ruptura. El gobierno estuvo sometido a diversas demandas de organizaciones sociales, sobre todo cooperativas, campesinas e indígenas. Los principales reclamos tienen que ver con la oposición a la operación de minas de metales (sobre todo de extracción de oro), al desarrollo de proyectos hidroeléctricos, a las tarifas de electricidad que aplican dos empresas subsidiarias de la corporación española Unión Fenosa, a la falta de créditos para el acceso a la tierra y a la falta de insumos, entre otros problemas y carencias. Igualmente se ha reclamado la falta de aprobación, por parte del Congreso, de la Ley de Desarrollo Rural, concertada entre el gobierno y organizaciones campesinas e indígenas desde fines del año 2008.

#### *Programas sociales cuestionados por su resistencia a la transparencia y fiscalización*

De acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) elabora anualmente desde 1990 (con información correspondiente a mediciones hechas dos años antes), Guatemala se encuentra en el puesto 122 de 182 países considerados. Aunque muestra una tendencia a la mejora en todos los indicadores, su desempeño aún se encuentra por debajo de lo deseable; por debajo del promedio centroamericano y entre el tercio de países con menor desempeño

<sup>16</sup> Estimación de acuerdo a datos del Banco de Guatemala. [En línea] [www.banguat.gob.gt](http://www.banguat.gob.gt) [Consulta: 20-4-2010].

<sup>17</sup> Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). 2010. “Evaluación anual de la actividad económica del 2009 y perspectivas para 2010”. [En línea] <http://www.asies.org.gt/evaluacion-economica/Evaluaci%F3n%20anual%202009%20y%20perspectivas%202010.pdf> [Consulta: 20-4-2010].

del mundo.<sup>18</sup> Tal condición se concreta en que el 51% de la población del país vive por debajo de la línea de pobreza, incluyendo a un 15% que vive en condiciones de pobreza extrema.<sup>19</sup>

Esta problemática de carácter estructural ha sido enfrentada de diversas maneras por los gobiernos que se han sucedido en la dirección del país desde 1986. Poco después de iniciar su mandato, en enero de 2008, el Presidente Colom instaló el Consejo de Cohesión Social, con el objetivo de coordinar la acción de diversas entidades estatales vinculadas con la problemática social, y focalizarla hacia los municipios más pobres del país, a fin de minimizar la pobreza y la exclusión.<sup>20</sup> Bajo la coordinación de ese Consejo se han implementado varios programas,<sup>21</sup> siendo el denominado “Mi Familia Progresa” (MIFAPRO) –transferencias monetarias condicionadas a que los hijos de las familias beneficiadas asistan regularmente a la educación primaria y al control permanente de su estado de salud– el más publicitado y el más cuestionado por diversas organizaciones sociales y medios de comunicación.

Desde su inicio los programas del Consejo de Cohesión Social han sido criticados a causa de la resistencia manifestada por el Ejecutivo para transparentar su ejecución (número, identificación y localización de sus beneficiarios así como montos entregados). Esto cobró mayor trascendencia este año, dado que el presupuesto global de estos programas se fortaleció significativamente, incluso en detrimento de otras entidades públicas, lo cual fue cuestionado por diputados de oposición. El programa más beneficiado fue MIFAPRO, cuyo presupuesto se incrementó alrededor de un 350% respecto al año anterior, ascendiendo de Q 247 millones a Q 851,4 millones durante el año (un poco más de US\$ 100 millones). Esto significó que se recortaran fondos de seis dependencias del Estado, principalmente de los ministerios de Educación y Gobernación.<sup>22</sup>

Sin embargo, las críticas más fuertes obedecen a que tal consejo es manejado –bajo la figura de “coordinadora” del mismo, pero sin tener ninguna responsabilidad como funcionaria pública– por la esposa del presidente, Sandra Torres, quien según constantes señalamientos de la oposición política de esa manera estaría creando las condiciones

<sup>18</sup> PNUD. 2009. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010.

<sup>19</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). 2010. “Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala”. [En línea] [http://www.oacnudh.org.gt/actualizacion2010/UPLOAD/InformeAnual2009\(esp\).pdf](http://www.oacnudh.org.gt/actualizacion2010/UPLOAD/InformeAnual2009(esp).pdf) [Consulta: 20-4-2010].

<sup>20</sup> Consejo de Cohesión Social (CCS). 2010. “Consejo de Cohesión Social”. [En línea] <http://www.cohesionsocial.gob.gt/> [Consulta: 20-4-2010].

<sup>21</sup> 1) Mi Familia Progresa, 2) Escuelas Abiertas, 3) Bolsa Solidaria, 4) Comedores Solidarios, 5) Bolsa Rural Temporal Solidaria, 6) Agua Fuente de Paz, 7) Becas Solidarias, 8) Todos juntos, ya, 9) Todos juntos por el Lago de Atitlán. Además, se creó el Consejo de Cohesión Urbano como un concepto de coordinación institucional destinado a satisfacer necesidades de pobladores del área urbana en estado de pobreza y extrema pobreza.

<sup>22</sup> A pesar de los altos niveles de criminalidad y de los reclamos sociales por mayor seguridad, en los dos últimos años el Ministerio de Gobernación transfirió Q 652 millones (Q 424,9 provenientes de la Policía Nacional Civil) a estos programas. Equipo de Investigación de *El Periódico*. 2009. “Gobierno traslada en 15 días Q 98 millones a Cohesión Social”. [En línea] <http://wwwelperiodico.com.gt/es/20091228/pais/130252> [Consulta: 20-4-2010].

para presentarse en el 2011 como candidata presidencial del partido de gobierno,<sup>23</sup> lo que podría dar lugar, por primera vez en la historia reciente del país, a la continuidad del partido oficial en el ejercicio del poder presidencial. Aparte de señalar el carácter asistencialista de este programa, que si bien resuelve problemas inmediatos de sus beneficiarios no ataca las causas de fondo de la pobreza y exclusión, se argumenta que el mismo genera dependencia y clientelismo político.

### *Alarmantes niveles de criminalidad y violencia*

Por otra parte, el aumento de la criminalidad ha alcanzado niveles alarmantes. Esto se refleja en el creciente número de muertes violentas que ocurren en el país.<sup>24</sup> Entre los casos más dramáticos destacan el aumento de asesinatos a grupos específicos como mujeres y pilotos de autobuses urbanos, así como el incremento de linchamientos. En el Cuadro 1 se compara el número de muertes violentas según los informes del Grupo de Apoyo Mutuo (GAM) y el Procurador de los Derechos Humanos (PDH).

Uno de los indicadores más representativos del nivel de inseguridad en un país es la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes. En su último informe estadístico, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) indica que el número de homicidios se ha mantenido o disminuido en todo el mundo, con excepción de varios países en Latinoamérica, siendo Centroamérica la región más violenta del mundo.<sup>25</sup> De estos, Guatemala es el tercer país más violento, con un aumento en el número de homicidios por cada 100.000 habitantes de 38 en el 2004 a 48 en el 2008.<sup>26</sup> Se estima que en parte este incremento en los niveles de violencia se debe a la intensificación del accionar del crimen organizado y del narcotráfico.

Ante el sostenido clamor generalizado por una mayor seguridad y justicia, se produjo finalmente un acuerdo intergubernamental que compromete a los tres poderes del Estado, así como al Ministerio Público. Con la declarada finalidad de impulsar “acciones inmediatas y efectivas por parte de los organismos del Estado” para contener esa creciente violencia y criminalidad, así como la persistente impunidad prevaleciente en el país, los presidentes de los tres organismos del Estado y el Fiscal General suscribieron el 15 de abril el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia (ANASJ).

<sup>23</sup> Roxana Baldetti, jefa de bloque del Partido Patriota, aseguró que los programas de Cohesión Social “no son una ayuda para los más pobres, sino una plataforma política para 2011”. En: <http://www.elperiodico.com.gt/es/20090219/pais/91531>. El propio Gobierno ha efectuado mediciones acerca de la popularidad de la primera dama y la posibilidad de su candidatura presidencial. Ver: <http://www.elperiodico.com.gt/es/20100216/pais/137922/> [Consulta: 26-05-2010].

<sup>24</sup> Aunque el número absoluto de muertes varía de acuerdo a distintos informes, según la definición de muerte violenta que adopten, la proporción del incremento es consistente.

<sup>25</sup> United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). 2010. “Global homicide rates stable or decreasing, new UNODC report says”. [En línea] <http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2010/February/global-homicide-rates-stable-or-decreasing-new-unodc-report-says.html> [Consulta: 20-4-2010].

<sup>26</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2009. “Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010”. [En línea] [http://www.pnud.org.sv/2007/component/option,com\\_docman/task,doc\\_download/gid,944/Itemid,56/](http://www.pnud.org.sv/2007/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,944/Itemid,56/) [Consulta: 20-4-2010].

Cuadro 1: Guatemala: Número de muertes violentas del 2007 al 2009 por grupo específico según informes del GAM y el PDH

	2007	2008	2009	Cambio
<i>Grupo de Apoyo Mutuo (GAM)</i>				
Mujeres	431	483	498	+15%
Pilotos de autobuses urbanos y extraurbanos	51	129	146	+186%
Total de muertes	3.319	3.305	3.949	+18%
<i>Procurador de los Derechos Humanos (PDH)</i>				
Mujeres	590	687	720	+22%
Pilotos de autobuses urbanos y extraurbanos	68	131	192	+182%
Linchamientos	20	17	49	+145%
Total	5.781	6,292	6.498	+12%
<i>Muertes diarias</i>	16	17	17	+6%
<i>Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes</i>	45	48	49	+9%

Fuentes: GAM. 2010. Informe sobre la situación de derechos humanos y hechos de violencia al mes de diciembre 2009. PDH. 2009. Informe Anual Circunstanciado.

Cuadro 2: Centroamérica: Número de homicidios por cada 100.000 habitantes del 2004 al 2008

País	2004	2005	2006	2007	2008	Cambio
Costa Rica	7	8	8	8	11	+57%
El Salvador	49	62	65	57	52	+6%
<b>Guatemala</b>	<b>38</b>	<b>44</b>	<b>47</b>	<b>45</b>	<b>48</b>	<b>+26%</b>
Honduras	35	37	46	50	58	+66%
Nicaragua	12	13	13	13	13	+8%
Panamá	10	11	11	13	19	+90%

Fuente: PNUD. 2009. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010.

### *El drama en el corredor seco*

Adicionalmente a las condiciones de pobreza y criminalidad que afectan a los guatemaltecos, diversas áreas del territorio nacional fueron afectadas en el 2009 por una sequía provocada por el fenómeno del Niño. Esto generó escasez de alimentos y agudizó la situación de inseguridad alimentaria de un amplio sector de la población, principalmente de muchos niños que sufrieron desnutrición aguda, sobre todo en siete departamentos del oriente, centro y litoral pacífico, que forman parte del denominado corredor seco del país.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> El corredor seco comprende poblaciones de los departamentos de Quiché, Baja Verapaz, Chiquimula, Zacapa, El Progreso, Jutiapa y Jalapa, donde el 70% de la población rural vive en condiciones de pobreza (con excepción de Quiché, en donde la pobreza alcanza el 60%). Estrategia y Negocios. 2010. “Corredor seco podría estar en problemas”. [En línea] <http://estrategianegocios.net/vernoticia.aspx?option=70561> [Consulta: 20-4-2010].

La crisis alimentaria en esa región ocasionó la muerte de al menos 50 niños, y acentuó el hambre en más de dos millones de personas. Asimismo, se perdieron aproximadamente 72 mil hectáreas de cultivos en 14 departamentos, por un valor aproximado de Q 168,9 millones por efectos de la sequía, que redujo en 38% la cantidad de lluvia en el 2009.<sup>28</sup>

En respuesta, el 9 de septiembre el Ejecutivo decretó estado de Calamidad Pública y estableció la Mesa Sectorial de Seguridad Alimentaria, con el propósito de viabilizar acciones relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional, así como de servir de enlace del Gobierno con la cooperación internacional. Sin embargo, hasta ahora, las medidas tomadas han sido, principalmente, de carácter asistencialista –como la entrega de la Bolsa Solidaria Temporal– y distan de constituir estrategias de largo plazo para garantizar el derecho a la seguridad alimentaria y nutricional de la población.

#### **1.4. Coyuntura subregional e internacional**

En la medida que el Estado y el gobierno han mostrado diversas debilidades en el cumplimiento de sus funciones básicas, la comunidad internacional ha llenado parcialmente tal vacío institucional. Una preocupación fundamental lo constituyó la creciente amenaza del crimen organizado y del narcopoder, que este año extendió su presencia en el país. El gobierno participó en diversas reuniones con los de Centroamérica, México y Colombia para articular una estrategia conjunta para enfrentar este desafío. En lo económico destacó la fuerte incidencia de la crisis económica y financiera en la sostenibilidad del país. En lo comercial ocurrieron algunos hechos positivos, como la entrada en vigor de acuerdos de libre comercio con Panamá y Chile, la entrada en vigor de la Unión Aduanera con El Salvador y la interconexión eléctrica con México; el país también participó en la negociación de un acuerdo de asociación de Centroamérica con la Unión Europea, que además de lo comercial tiene un componente político y de cooperación.<sup>29</sup>

En el ámbito de la política exterior se avanzó en la búsqueda de una solución definitiva al diferendo territorial existente con Belice, que se arrastra desde el siglo XVIII. Para el efecto se suscribió con ese país un acuerdo, con la mediación de la Secretaría General de la OEA, para someter la resolución definitiva del caso a la Corte Internacional de Justicia. Finalmente, diversos actores de la comunidad internacional –en especial el Programa Mundial contra el Hambre de la FAO– brindaron una contribución determinante para enfrentar la crisis alimentaria y numerosos casos de desnutrición infantil aguda provocada por la sequía.

La comunidad internacional, a través de diferentes expresiones –las embajadas de Estados Unidos y de varios países europeos y asiáticos, entre otras, la CICIG, la Oficina del Alto

<sup>28</sup> Food and Agriculture Organization (FAO). 2009. “El rostro humano del Hambre. Tercer informe del Procurador de los Derechos Humanos en seguimiento a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Gobierno de Guatemala”. [En línea] <http://www.pdh.org.gt/images/files/III%20informe%20SAN-PDH2.pdf> [Consulta: 20-4-2010].

<sup>29</sup> Este proceso, que en principio estaba previsto que concluyera en el tercer trimestre del año, fue afectado por el golpe de Estado que se produjo en Honduras a fines de junio. Como el resto de gobiernos centroamericanos y la UE no reconocieron a las nuevas autoridades de dicho país, las negociaciones se estancaron durante la segunda mitad del año.

Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la OEA, el PNUD-, cooperó de diversas maneras para enfrentar las dificultades objetivas con que el país ha tropezado en los ámbitos de la seguridad y la justicia. Precisamente algunas preocupaciones sobre el deslizamiento del país hacia condiciones de Estado Fallido vinieron en gran medida por ese lado.<sup>30</sup> Al producirse la crisis política de mayo el gobierno buscó inmediatamente, como ya se indicó, el apoyo y la comprensión de la comunidad internacional, con el fin de prevenir el deterioro de su credibilidad a ese nivel.

Sin embargo, la principal gravitación de la comunidad internacional en el país se produjo a través del decisivo papel desempeñado por la CICIG,<sup>31</sup> que ha comenzado a desentrañar la trama de la penetración de grupos clandestinos y paralelos en las estructuras de diversas instituciones del Estado, con el fin de asegurar sus negocios y garantizar la impunidad de los ejecutores de los mismos. La CICIG, como ya se mencionó, también se involucró de cuerpo entero en la elección de magistrados a las cortes Suprema de Justicia y de Apelaciones. La labor desempeñada por esa Comisión fue apoyada por diversas entidades de la sociedad civil.<sup>32</sup>

## **II. CAMBIOS INSTITUCIONALES Y CAMBIOS SUSTANCIALES EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

A pesar de los múltiples desafíos que el país enfrenta en áreas críticas como la seguridad y la justicia, el desarrollo rural, la educación, la salud y el fortalecimiento fiscal, entre otras, durante este año no se produjeron cambios institucionales y sustanciales significativos en el ámbito de las políticas públicas relacionadas con las mismas.

Como se indica en otras secciones, si bien se suscribió un acuerdo de Estado para “el avance de la seguridad y la justicia”, que contiene algunos elementos para la definición de una política pública en tal sentido, el mismo es un enunciado general de acciones de carácter jurídico y técnico-administrativo, sin una visión estratégica, sobre todo si se tiene presente que en el mismo año entró en vigencia la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, con la que podría concatenarse.

<sup>30</sup> Casas-Zamora, Kevin. 2009. “‘Guatemalastán’: Cómo evitar el fracaso de un Estado”. The Brookings Institution. [En línea] [http://www.brookings.edu/opinions/2009/0522\\_guatemala\\_casaszamora.aspx?sc\\_lang=es](http://www.brookings.edu/opinions/2009/0522_guatemala_casaszamora.aspx?sc_lang=es) [Consulta: 20-4-2010].

<sup>31</sup> El acuerdo de creación de CICIG, suscrito entre la Secretaría General de la ONU y el gobierno de Guatemala, por un período de 2 años, entró en vigor en septiembre de 2007, pero la Comisión emprendió oficialmente sus labores en enero del 2008. Inicialmente contó con el apoyo de 15 países. En el 2009 fueron 28, además de diversos organismos regionales e internacionales. En el 2009 el gobierno gestionó y suscribió una prórroga del mandato de la CICIG por dos años más, la que fue ratificada por el Congreso de la República en julio. En septiembre, el Secretario General de la ONU confirmó al fiscal español Carlos Castresana como comisionado de la CICIG. En octubre, 70 países ratificaron en la Asamblea General de la ONU el respaldo a esa Comisión.

<sup>32</sup> Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). 2009. “Análisis Mensual, febrero 2009. Manifiesto del Foro Guatemala” y “Análisis Mensual, julio 2009. Llamamiento de la Convocatoria Ciudadana para el fortalecimiento del sistema de justicia y la lucha contra la impunidad”. [En línea] <http://www.asies.org.gt/analisis%20mensual/2009/analisis02-2009.pdf> y <http://www.asies.org.gt/analisis%20mensual/2009/analisis07-2009.pdf> [Consulta: 20-4-2010].

La poca voluntad política para desarrollar una política de esta naturaleza se confirma con la escasa asignación de recursos humanos, técnicos y financieros a la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad, que también lo es del ANASJ, así como en el poco interés demostrado por el Congreso en la aprobación de un conjunto de 15 iniciativas de ley (13 reformas y modificaciones a leyes existentes en materia penal y dos propuestas de ley) presentadas por la CICIG en octubre de 2008 y mayo de 2009, de las cuales sólo se aprobaron cinco en este año. Adicionalmente, el Ejecutivo ha pospuesto sin explicación la emisión de algunos reglamentos de leyes importantes, como la de Armas y Municiones y la del Sistema Penitenciario.

En lo que respecta a la política de desarrollo rural, después de un proceso de negociación que se extendió durante más de seis años, efectuado por el anterior y actual gobierno y organizaciones cooperativas, campesinas e indígenas –negociación de la que el sector productivo privado se ausentó en el año precedente–, a mediados del 2009 el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural aprobó la política nacional correspondiente. Poco después, el Ejecutivo envió al Congreso la iniciativa de Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral. Aunque obtuvo dictamen favorable en octubre, no fue conocida por el Pleno antes de finalizar el año; la misma enfrenta la oposición del sector empresarial agropecuario.

El gobierno tampoco tuvo la capacidad de promover la concertación de una solución permanente al problema fiscal del país. Esto podría lograrse si existiese la voluntad de retomar el pacto fiscal, que se quedó en suspenso desde inicios del año 2000. Por supuesto, ello implicaría una disposición de su parte a la total transparencia del manejo de los ingresos y gastos, cosa a la que ha sido reacio.

En estas circunstancias, la única política que ha gozado del apoyo sustancial del gobierno ha sido la de cohesión social.<sup>33</sup> La urgencia de atender las necesidades básicas de millones de guatemaltecos excluidos de los beneficios del desarrollo es indiscutible. Sin embargo, cuando las evidencias apuntan a que los programas de cohesión social constituyen la plataforma de lanzamiento de la candidatura presidencial de la esposa del actual mandatario, quien a lo largo del 2009 prácticamente efectuó una campaña electoral anticipada,<sup>34</sup> surge la desconfianza en cuanto a la manipulación del asistencialismo social gubernamental. Si a lo anterior se suma el manejo discrecional de recursos humanos, técnicos y financieros, y la abierta intervención, difundida por el aparato publicitario del gobierno, de la señora de Colom en diversos asuntos de la gestión presidencial, se percibe un diseño de continuidad de los Colom en la conducción gubernamental, al estilo de lo que está ocurriendo en un país del cono sur.

<sup>33</sup> Según se indica en el informe presidencial correspondiente al 2009, solo al Programa “Mi Familia Progresa”, que en este año cubrió 143 municipios (de 333), entre ellos los más pobres del país, en 11 departamentos, con alrededor de 2,5 millones de personas beneficiadas (470 mil familias), se le asignaron alrededor de US\$ 100 millones. Gobierno de Guatemala. 2010. “Segundo año de Gobierno. Juntos lo estamos logrando”. [En línea] <http://www.guatemala.gob.gt/docs/1265.pdf> [Consulta: 20-4-2010].

<sup>34</sup> Como asegura el columnista Alejandro Baldizón, en su columna “(re)Elección de Torres”, publicada en *El Periódico*, el 14.07.09. Ver: <http://www.elperiodico.com.gt/es/20090714/opinion/106826>. Ver también la columna de Juan Luis Font “La candidata”, publicada el 08.05.09. En: <http://www.elperiodico.com.gt/es/20090508/opinion/100081> [Consulta: 26-5-2010].

### III. PODER EJECUTIVO

#### 3.1. Composición y rotación del gabinete

El sistema de Gobierno de Guatemala es, de acuerdo con la Constitución Política, “republicano, democrático y representativo”. Su forma de Gobierno es presidencialista, aunque mediatisada por mecanismos parlamentarios que confieren al Congreso mayores facultades de control sobre el Ejecutivo y hasta el Judicial.<sup>35</sup> Además, tal como sucede en la mayoría de países latinoamericanos, el régimen está configurado por el Presidente, un Vicepresidente y un Consejo de Ministros. Éste conoce asuntos sometidos a su consideración por el Presidente, quien lo convoca y preside.

Aunque se supone que durante su segundo año de gestión un gobierno ya ha logrado un relativo nivel de estabilidad en lo que respecta a la composición de su gabinete ministerial, el del presidente Colom siguió afectado por la falta de compactación. De los 13 despachos que integran el gabinete ministerial, siete han cambiado por lo menos una vez de ministro; mientras que en el 2008 se produjeron cinco cambios, en el 2009 ocurrieron siete. La cartera más afectada ha sido la de Gobernación, lo que ha incidido en la debilidad de la correspondiente política de seguridad.

Cuadro 3: Guatemala: Ministros que han dejado el gabinete de gobierno de Álvaro Colom, 2008-2009

Ministerio	2008	2009	Ministro al 31.12.09
1. Economía	José Carlos García Marzo 2008	Rómulo Caballeros Marzo 2009	Rubén Morales
2. Agricultura, Ganadería y Alimentación	Raúl Robles Julio 2008	Julio Recinos Marzo 2009	Mario Aldana
3. Gobernación	Vinicio Gómez Junio 2008 (falleció en un accidente aéreo)	Francisco Jiménez Enero 2009 Salvador Gándara Julio 2009	Raúl Velásquez*
4. Salud Pública	Eusebio del Cid Junio 2008	Celso Cerezo Sep. 2009	Ludwing Ovalle
5. Defensa Nacional	Marco Túlio García Diciembre 2008		Abraham Valenzuela

<sup>35</sup> Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). 2007. “Partidos Políticos, Congreso y gobernabilidad democrática: Lecciones aprendidas y desafíos”. [En línea] <http://www.asies.org.gt/MEMORIA%20DE%20PP2007.pdf> [Consulta: 20-4-2010].

Ministerio	2008	2009	Ministro al 31.12.09
6. Educación		Ana Ordóñez de Molina Sep. 2009	Bienvenido Argueta*
7. Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda		Luis Alejos Junio 2009	Guillermo Castillo

Fuente: Elaboración DISOP/ASIES con información de medios de comunicación escrita.

Solamente en seis ministerios no se han producido cambios desde el inicio del actual gobierno: Finanzas Públicas (Juan Alberto Fuentes), Relaciones Exteriores (Haroldo Rodas), Ambiente y Recursos Naturales (Luis Ferraté), Energía y Minas (Carlos Meany), Trabajo y Previsión Social (Edgar Rodríguez) y Cultura y Deportes (Jerónimo Lancerio).

\* Estos dos ministros dejaron su cargo en febrero de 2010. Velásquez, de Gobernación, fue destituido por señalamientos de corrupción, habiéndose dado a la fuga. Argueta, de Educación, fue destituido por la Corte Suprema de Justicia, por negarse a entregar, a la diputada Nineth Montenegro, la principal fiscalizadora del gobierno, datos sobre el programa MIFAPRO de Cohesión Social.

### *Análisis de funcionamiento del gabinete*

Además del Consejo de Ministros, el Ejecutivo ha organizado tres gabinetes especializados: el Gabinete Específico Socioambiental, el Gabinete Específico del Agua y el Gabinete Específico de Turismo, creados en el 2008 (en mayo, agosto y octubre, respectivamente). Los tres son presididos por el Vicepresidente de la República. Aunque en los tres está prevista la participación de la mayoría de ministerios, así como de varias secretarías y comisiones presidenciales, no se conocen resultados ni medidas concretas tomadas por los mismos. Asimismo, la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, que entró en vigencia en el 2009, creó el Consejo Nacional de Seguridad. El mismo está integrado por el Presidente y el Vicepresidente de la República, los ministros de Relaciones Exteriores, Gobernación y Defensa Nacional, el Secretario de Inteligencia Estratégica del Estado y el Procurador General de la Nación. Tampoco se conocen detalles de su funcionamiento.

El gobierno de Colom también ha promovido el programa “Gobernando con la Gente”, especie de “gabinetes móviles”, con el que se busca generar espacios de interacción y diálogo entre ciudadanos, autoridades locales y el Ejecutivo, por medio de encuentros efectuados en las cabeceras de los departamentos del país. Su propósito es trabajar conjuntamente en la solución de problemas, necesidades e inquietudes de los ciudadanos para promover la transparencia, gestión pública, democracia participativa y confianza en las instituciones públicas. Mientras que en el 2008 se efectuaron cinco encuentros de este tipo, en el 2009 fueron 10, con lo que se ha cubierto el 66% de los 22 departamentos. Al 21 de diciembre del 2009 se habían adquirido 1.214 compromisos.

## IV. PODER LEGISLATIVO

### 4.1. Composición partidaria

El sistema de partidos políticos de Guatemala, como se ha señalado en reiteradas ocasiones, se caracteriza por su debilidad, volatilidad, fragmentación y caudillismo, así como por su escasa polarización ideológica.<sup>36</sup> La inestabilidad y poco desarrollo institucional se reflejan también en una dinámica muy intensa de nacimiento y desaparición de partidos políticos. El caso guatemalteco presenta la situación más aguda del istmo en cuanto a la fluidez de su sistema de partidos.<sup>37</sup>

Actualmente existen veinte partidos políticos (dos se constituyeron recién en el 2008). De los trece que participaron en la contienda electoral del 2007, once consiguieron representación en el Congreso 2008-12. Asimismo, cuatro celebraron su asamblea nacional bienal en 2008 y nueve en el 2009. Por otra parte, siete agrupaciones más buscan convertirse en tales y otros seis grupos se están organizando para los mismos fines. La Ley Electoral y de Partidos Políticos establece que éstos tienen que tener presencia en por lo menos 50 municipios (de los 333 existentes) y 12 departamentos (de 22), y contar con un número de afiliados equivalente al 0,30% del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral utilizado en las últimas elecciones generales. En las efectuadas en septiembre de 2007 estaban inscritos 5.990.029, por lo que el número mínimo vigente de afiliados es de 17.970, requisito con el cual, al 31 de diciembre de 2009, cumplían 18 partidos.

Al calcular el número efectivo de partidos legislativos,<sup>38</sup> en Guatemala se observa un alto nivel de fragmentación que aumentó durante el transcurso del período legislativo del 2009. Al inicio de la legislatura actual había cinco partidos efectivos, pero a finales del 2009 este número se incrementó a ocho. Este resultado permite explicar, en parte, por qué es tan difícil implementar políticas en Guatemala, ya que para aprobar una ley se necesita negociar alianzas con numerosas contrapartes.

Cuadro 4: Nivel de fragmentación en el Congreso de la República de Guatemala

	Electos 2008	Enero 2009	Diciembre 2009
Número efectivo de grupos legislativos	4,86	7,25	7,71
Contingente legislativo del partido del presidente	32,3%	24,7%	20,9%

Fuente: Elaboración propia del DISOP/ASIES con datos oficiales del Congreso.

<sup>36</sup> Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). 2008. “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. Guatemala.

<sup>37</sup> Rojas Bolaños, Manuel. 2005. “Sistemas de partidos y crisis de representación en Centroamérica”. [En línea] <http://www.flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/PARTIDOSCAMANUEL.pdf> [Consulta: 20-4-2010].

<sup>38</sup> Se calcula tomando el inverso de la suma de los cuadrados de la proporción de los escaños correspondiente a todos los partidos. Laakso, Markku y Rein Taagepera. 1979. “Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe”.

#### **4.2. Funcionamiento**

La Constitución Política le confiere al Congreso de la República las funciones de representación popular, control y fiscalización del Ejecutivo, y legislación, siendo además la sede del debate político, entre otras específicas. Estas funciones se ejercen a través de ocho instancias u órganos del Congreso: el Pleno –integrado por los diputados reunidos en número suficiente de acuerdo a la ley–, la Junta Directiva, la Presidencia, la Comisión Permanente, la Comisión de Derechos Humanos, las comisiones de trabajo, las comisiones extraordinarias y específicas y la Junta de Jefes de Bloque.<sup>39</sup>

Las funciones administrativas del Organismo Legislativo, a partir de una reforma a su Ley Orgánica aprobada en noviembre del 2008 y en vigencia desde enero del 2009, están a cargo de un Director General, seleccionado en un concurso de oposición, y nombrado por la Junta Directiva del Congreso. De igual forma se selecciona a los directores Legislativo, Financiero, Administrativo, de Recursos Humanos, de Auditoría Interna, de Protocolo y de Comunicación Social.

En sistemas presidenciales como el guatemalteco, la función legislativa resulta compartiéndose con el Organismo Ejecutivo debido a que éste formula y gestiona iniciativas de leyes e interviene en el proceso legislativo mediante orientaciones transmitidas al Jefe de Bloque y otros diputados del partido oficial, presentando o retirando enmiendas, entre otras.<sup>40</sup>

Debido a que ninguno de los partidos más votados en la última contienda, y que lograron el mayor número de curules en la presente legislatura, alcanzó la mayoría absoluta de las mismas, el partido de gobierno –igual como ocurrió en el período anterior (2004-08)– tuvo que buscar y establecer plataformas de apoyo que le posibilitasen acuerdos con partidos que le proporcionaran mayor respaldo con el menor desgaste. Con exclusión del Partido Patriota (PP), que es su principal opositor, y la Bancada LIDER, la UNE desde un principio ha establecido diversos entendidos, denominados “alianzas” por los medios de comunicación, con los partidos de mayor peso en el Congreso, como lo son la GANA, FRG y PU (que casualmente son partidos que han ejercido el gobierno del país), y el bloque Bancada Guatemala, formado de una escisión de la GANA.

<sup>39</sup> Pueden constituirse en bloque legislativo los diputados pertenecientes a un mismo partido político de los que alcanzaron representación en la última elección, y que mantengan su calidad de tales de conformidad con la ley. Asimismo, pueden hacerlo once o más diputados independientes. No obstante, ningún diputado está obligado a pertenecer a un bloque legislativo, ni tampoco puede pertenecer a más de uno al mismo tiempo.

<sup>40</sup> Blanco, Ligia y Susan Batres. 2008. “El Congreso de la República de Guatemala: estructura y funcionamiento”. ASIES. [En línea] <http://www.asies.org.gt/revista%20asies/2008/REVISTA%203-2008.pdf> [Consulta: 20-4-2010].

Cuadro 5: Guatemala: Conformación de bloques legislativos en el Congreso de la República, 2009

Partidos y bloques representados en el Congreso	Diputados 2008-2012		
	Electos	Enero 09	Dic. 09
1 Unidad Nacional de la Esperanza, UNE	51	39	33
2 Gran Alianza Nacional, GANA	37	24	24
3 Partido Patriota, PP	29	25	19
4 Frente Republicano Guatemalteco, FRG	14	14	14
5 Partido Unionista, PU	7	7	6
6 Centro de Acción Social, CASA	5	3	3
7 Unión del Cambio Nacional, UCN	5	5	4
8 Encuentro por Guatemala, EG	4	1	1
9 Partido de Avanzada Nacional, PAN	3	2	2
10 Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, URNG	2	2	2
11 Unión Democrática, UD	1	1	1
12 Bloque Bancada Guatemala (BG)*	–	15	16
13 Bloque Libertad Democrática Renovada (LIDER)**	–	12	25
14 Independientes	–	8	8
Total	158	158	158

Fuente: Elaboración del DISOP/ASIES, con información de la Monografía de Partidos Políticos 2004-2008, prensa escrita y [www.congreso.gob.gt](http://www.congreso.gob.gt).

\* Escisión de la GANA, ocurrida en el primer semestre de 2008.

\*\* Escisión de la UNE, ocurrida entre diciembre de 2008 y enero de 2009. Posteriormente se ha engrosado con diputados provenientes de varios partidos más.

Estos, en lugar de efectuar oposición, han aprovechado la debilidad de la UNE para obtener beneficios para sus partidos y han justificado su apoyo en función de garantizar la gobernabilidad.<sup>41</sup> Sin embargo, tales “alianzas” no se basaron en una agenda estratégica y programática común, de largo alcance, sino que se requirieron negociaciones individuales para cada proyecto; en algunos casos leyes importantes para el Gobierno no consiguieron acuerdos en el Legislativo.

Por otro lado, como producto de esas alianzas, el partido de gobierno ha conseguido conservar la presidencia del Legislativo desde el 2008;<sup>42</sup> no obstante, a cambio de ese apoyo cada vez se han cedido más espacios para que los partidos aliados también ocupen cargos en la Junta Directiva.

<sup>41</sup> Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). 2009. “Partidos Políticos de Guatemala: presente y futuro”. [En línea] <http://www.asies.org.gt/MEMORIA%20PP2009%20ASIES.pdf> [Consulta: 20-4-2010].

<sup>42</sup> No obstante, durante el 2008 la presidencia de ese organismo quedó en manos del eferregista Arístides Crespo, quien era el primer vicepresidente, luego de que Eduardo Meyer renunciara a la UNE y dejara el cargo en la Junta Directiva debido a su responsabilidad en la inversión anómala de Q 82,8 millones de los ahorros del Congreso en una casa de bolsa.

Cuadro 6: Guatemala: Conformación de la Junta Directiva del Congreso, 2008 al 2010

Cargo	2008	2009	Electos para 2010
Presidente	Eduardo Meyer, UNE	Roberto Alejos, UNE	Roberto Alejos, UNE
Primer Vicepresidente	Arístides Crespo, FRG	Jorge Mario Barrios, GANA	Gabriel Heredia, GANA
Segundo Vicepresidente	Ferdy Berganza, UNE	Arístides Crespo, FRG	Iván Arévalo, FRG
Tercer Vicepresidente	Pablo Duarte, PU	Julio Recinos, BG	Carlos Fión, BG
Primer Secretario	Roberto Alejos, UNE	Maura Estrada, UNE	Christian Boussinot, UNE
Segundo Secretario	Baudilio Hichos, UCN	Baudilio Hichos, UCN	Baudilio Hichos, UCN
Tercer Secretario	Zury Ríos, FRG	Elizabeth Donis, LÍDER*	Fernando García, BG
Cuarto Secretario	Rosa Elvira Zapeta, UNE	Reynabel Estrada, GANA	Reynabel Estrada, GANA
Quinto Secretario	Pedro Simón Pascual, UNE	Zury Ríos, FRG	Mario Rivera, FRG
Total de partidos participantes	(4) UNE 5; FRG 2; PU 1; UCN 1.	(6) UNE 2; GANA 2; FRG 2; BG 1; UCN 1; LIDER 1*	(5) UNE 2; GANA 2; FRG 2; BG 2; UCN 1.

Fuente: Elaboración del DISOP / ASIES, con datos de [www.congreso.gob.gt](http://www.congreso.gob.gt).

\*Cuando en el 2008 se eligió a la Junta Directiva para el período 2009-2010, Donis era integrante de la UNE. Meses después renunció a esa agrupación y se unió al bloque Libertad Democrática Renovada (LÍDER).

#### 4.3. Productos y resultados

Como se mencionó, a pesar del apoyo de los bloques “aliados”, la necesidad de buscar acuerdos para cada proyecto de ley –en la mayoría de los casos intervino el Presidente Colom, quien se reunió con jefes de los citados bloques–, sumada a los intentos de los opositores de frenarlos, valiéndose de tácticas dilatorias (principalmente interpelaciones a ministros), ocasionó que la agenda del Congreso se entrampara en más de una ocasión, o avanzara con lentitud. Iniciativas de interés para el Ejecutivo, como el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2010, o el paquete de modernización tributaria, propuesto desde agosto del 2008, no consiguieron ser aprobados, debido a la fuerte oposición de los bloques PP y LÍDER.

Durante el 2009 se aprobaron cuarenta decretos legislativos, veinte por el procedimiento de urgencia nacional; sin embargo, el balance de trascendencia de estos es poco relevante. De ellos, tan sólo seis podrían calificarse como muy importantes, en especial para el fortalecimiento del sistema de seguridad y justicia (ver Cuadro 7).

Cuadro 7: Guatemala: Leyes más importantes aprobadas por el Congreso de la República en el 2009

	Número	Decreto
1	09-2009 20.03.09	Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas
2	15-2009 31.03.09	Ley de Armas y Municiones
3	17-2009 08.05.09	Ley del Fortalecimiento de la Persecución Penal
4	19-2009 21.05.09	Ley de Comisiones de Postulación
5	20-2009	Ley que ratifica la prórroga, por dos años, a partir del 4 de septiembre de 2009, del mandato de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).
6	21-2009 04.08.09	Ley de Competencia Penal en Procesos de Mayor Riesgo
7	23-2009 04.08.09	Reforma el decreto 21-2006, Ley contra la Delincuencia Organizada

Fuente: Elaboración del DISOP/ASIES con información de [www.congreso.gob.gt](http://www.congreso.gob.gt).

El trabajo del Congreso también fue afectado por la alta movilidad de los legisladores, la cual es reflejo de la poca lealtad de estos hacia los partidos que los postularon, a la vez que de la escasa identidad que esas organizaciones logran generar entre sus miembros. Durante la actual legislatura, 54 diputados han abandonado el partido que los postuló, ya sea para formar parte de bloques independientes o para incorporarse a otro. Al menos siete de ellos han cambiado de bando en más de una ocasión.<sup>43</sup> Ese fenómeno ha ocurrido tanto en los partidos mayoritarios como en los minoritarios.

El partido oficial fue uno de los más debilitados por tal movilidad, habiendo perdido, en estos dos años, 18 de sus diputaciones. Además, la UNE ha enfrentado tensiones que han dificultado los consensos incluso en lo interno de su bancada. Asimismo, han ocurrido típicos casos de transfuguismo, en los que los diputados poco comprometidos e identificados con el partido que los postuló se trasladan a organizaciones que les ofrecen mayores incentivos, entre los que destaca la oportunidad de buscar la reelección en el 2011.<sup>44</sup>

Las interpelaciones a funcionarios fueron la principal herramienta de la oposición para frenar proyectos de ley promovidos por el Ejecutivo, con los que no estaba de acuerdo. Debido a que el Ejecutivo y el bloque oficial no se acercaron a la oposición para buscar acuerdos, ésta recurrió a prolongados interrogatorios, como único medio para hacer valer su postura y rechazo a tales iniciativas. De tal cuenta, el número de interpelaciones y su

<sup>43</sup> Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). 2009. "Partidos Políticos de Guatemala: presente y futuro". [En línea] <http://www.asies.org.gt/MEMORIA%20PP2009%20ASIES.pdf> [Consulta: 20-4-2010].

<sup>44</sup> *Ibid.*

duración aumentó en el 2009. Mientras que en el 2008 fueron tres, en éste se duplicaron. El ministro más interpelado ha sido el de Finanzas, seguido de los de Gobernación y Agricultura. El Partido Patriota promovió seis de esas interpelaciones (una conjuntamente con LIDER). Las otras tres fueron impulsadas por éste (ver Cuadro 8).

Cuadro 8: Guatemala: Interpelaciones a ministros de Estado promovidas por bloques legislativos del Congreso de la República en 2008 y 2009

Interpelaciones promovidas en el año 2008	Bloque que promovió	Interpelaciones promovidas en el año 2009	Bloque que promovió
Raúl Robles (Agricultura)	PP	Juan Alberto Fuentes (Finanzas)	PP
Juan Alberto Fuentes (Finanzas)	PP	Edgar Rodríguez (Trabajo)	LIDER
Francisco Jiménez (Gobernación)	PP	Salvador Gándara (Gobernación)	LIDER
		Celso Cerezo (Salud)	PP
		Mario Aldana (Agricultura)	LIDER
		Juan Alberto Fuentes (Finanzas)	LIDER-PP

Fuente: Elaboración propia con información de medios de comunicación.

## V. RELACIÓN ENTRE LOS PODERES DEL ESTADO

Aunque la Constitución de la República establece claramente que está prohibida la subordinación entre los organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en ninguna parte impide que se produzcan cooperación y coordinación entre los mismos. Sin embargo, desde la apertura democrática en 1985 no se ha comprendido adecuadamente la inevitable interdependencia que entre ellos existe. De esa cuenta, son casi inexistentes los espacios de comunicación y coordinación entre tales organismos o poderes.

No obstante, al suscribirse, en abril del 2009, el “Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia”, los presidentes de los tres organismos del Estado, junto con el Fiscal General, indicaron que “el Estado y sus instituciones tienen la ineludible responsabilidad de garantizar la seguridad y la administración de justicia, en función del bienestar social de la población”, con lo cual han sentado un precedente digno de ser imitado en otros momentos. Aparte de esta experiencia, solo se conocen otros dos espacios de coordinación interinstitucional, en los que participan representantes del Ejecutivo y del Judicial, junto a los de otras entidades públicas y privadas: la Instancia Coordinadora del Sector Justicia y la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia. En todo caso, estos espacios son más técnicos que políticos.

Al evaluar el efectivo cumplimiento del ANASJ durante el 2009, el Grupo Garante de éste, integrado por el Procurador de los Derechos Humanos, el Rector de la estatal Universidad de San Carlos, el Arzobispo de la Arquidiócesis de Guatemala y el presidente de la Alianza

Evangélica, señaló que nueve meses después de su suscripción encontró pocas señales de un verdadero sentido de urgencia en el impulso de las medidas identificadas como estratégicas y prioritarias.<sup>45</sup> En este sentido, manifestaron preocupación porque el índice de homicidios siguió la escalada observada el año anterior, por lo que el año terminó como el más sangriento de la década. En su informe, aseguran que hay debilidades estructurales del Estado para apropiarse de lo pactado, falta de compromiso y ausencia de un liderazgo político claro que impulse a fondo el cumplimiento del Acuerdo.

Otro de los factores que ha limitado el cumplimiento del Acuerdo, y que confirma la falta de voluntad política de diversos actores, tanto de los firmantes y los partidos representados en el Congreso, como de los grupos empresariales que se oponen al establecimiento de nuevos impuestos, es la escasa asignación de recursos para ejecutar las diversas acciones contempladas en el mismo.<sup>46</sup>

## **VI. RELACIÓN ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO**

El único espacio en el que, teóricamente cuatro veces al año, se reúne el Presidente de la República, varios de los ministros del gabinete y un alcalde en representación de cada una de las ocho regiones en que está dividido el país, es el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Este consejo se reunió una sola vez en el 2009, ocasión durante la cual aprobó la política de desarrollo rural, la que en todo caso no se ha implementado. Adicionalmente, otro espacio de relacionamiento entre el presidente, sus ministros y secretarios con el gobernador y los alcaldes de un departamento, son los gabinetes móviles “Gobernando con la gente”. Como se indica en la sección dedicada al Ejecutivo, en el 2009 se efectuaron 15 encuentros de este tipo, que tienen un alto componente de propaganda gubernamental y de proyección de la figura presidencial.

## **VII. EVALUACIÓN GENERAL ACERCA DEL FUNCIONAMIENTO Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA**

Al evaluar desde afuera el funcionamiento y la calidad de la democracia en el país, estudios recientes señalan que ésta es la más débil de Centroamérica.

De acuerdo con el informe “Libertad en el Mundo 2010” de Freedom House, que analiza el grado de respeto de los derechos políticos y las libertades civiles en los países considerados de conformidad con los principios expresados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Guatemala tendría un nivel de libertad de 4/7 puntos, por lo

<sup>45</sup> Procurador de los Derechos Humanos (PDH). 2010. “Grupo Garante, Primer informe sobre el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia”. [En línea] <http://www.pdh.org.gt/images/files/PRIMER%20INFORME%20SOBRE%20EL%20CUMPLIMIENTO%20DEL%20ANASJ%2021-01-2010.pdf> [Consulta: 20-4-2010].

<sup>46</sup> Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). 2009. “Carta Informativa Semanal N° 42. Guatemala: 26 de octubre al 1 de noviembre del 2009”. [En línea] <http://www.asies.org.gt/carta-informativa/2009/carta42-2009.pdf> [Consulta: 20-4-2010].

que se le considera un país “parcialmente libre”.<sup>47</sup> Según este estudio, durante las últimas dos décadas el nivel de libertad en el país se ha mantenido por debajo del resto de países centroamericanos, pero en los últimos años descendió aún más. La causa principal de tan bajo desempeño sería la falta de efectividad del gobierno en la implementación de políticas para reducir el crimen y la violencia, garantizando el estado de derecho.

Por el otro lado, según el “Informe 2009” de la Corporación Latinobarómetro que periódicamente efectúa estudios y sondeos entre ciudadanos de todos los países del área,<sup>48</sup> Guatemala sería el que manifiesta el menor desempeño democrático y la mayor discriminación y vulnerabilidad al autoritarismo, comparado con el resto de países centroamericanos.

Según tal estudio, los guatemaltecos serían los que manifiestan menor apoyo y satisfacción con la democracia. Guatemala fue el único país centroamericano donde en 2009 menos de la mitad de sus ciudadanos expresaba apoyar la democracia, considerarla capaz de solucionar sus problemas, o ver al Congreso y los partidos políticos como esenciales. Adicionalmente, uno de cada cuatro guatemaltecos se describía a sí mismo como parte de un grupo discriminado y en promedio se considera que la mitad de la población es discriminada. Cabe precisar que en el caso de Guatemala dicha discriminación es principalmente étnica y no de género o de preferencia sexual.

En cuanto a la orientación al autoritarismo que los guatemaltecos expresarían, una de cada tres personas habría manifestado estar de acuerdo con que los militares expulsaran al presidente Zelaya de Honduras y estarían de acuerdo con que el gobierno cerrara un medio de comunicación. También, casi la mitad de la población estaría de acuerdo con que los militares removieran al presidente en caso violase la Constitución de la República y no se opondría a un gobierno militar.

## A MANERA DE CONCLUSIÓN

Al terminar el 2009, la apreciación general acerca del estado de la democracia guatemalteca es que ésta sigue siendo frágil y con tendencia a un mayor deterioro en la medida que no se defina de manera participativa un proyecto de nación, se concierten e impulsen responsablemente algunas políticas públicas esenciales y se fortalezca la institucionalidad del Estado.

Si en su primer año de ejercicio (2008) el gobierno del presidente Álvaro Colom, además de no contar con una mayoría parlamentaria estable, ya había demostrado limitaciones en cuanto a su falta de visión estratégica y conducción política, esas mismas limitaciones

<sup>47</sup> A cada Estado se le asigna un puntero de 1 a 7, donde 1 representa el mayor nivel de libertad. Para que un país sea considerado libre debe tener un puntero promedio igual o menor a los 2,5 puntos; se considera no libre si su puntero promedio alcanza o supera los 5,5; entre estos parámetros se encuentra la categoría de parcialmente libre. Fuente: Freedom House. 2010. “Freedom in the World 2010”. [En línea] <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=505> [Consulta: 20-4-2010].

<sup>48</sup> Corporación Latinobarómetro. 2010. “Informe 2009”. [En línea] <http://www.latinobarometro.org/> [Consulta: 20-4-2010].

para enfrentar la compleja problemática nacional se confirmaron a lo largo del segundo año. Este se caracterizó por un precario manejo gubernamental de las diferentes crisis que se presentaron a nivel económico-financiero, político y socioambiental, evidenciando una notoria ausencia de políticas públicas de largo alcance que promovieran la superación de las precarias condiciones de desarrollo humano y gobernabilidad.

La crisis financiera internacional, cuyos efectos previsibles fueron avisados desde mediados del 2008, tuvo una respuesta tardía de las autoridades gubernamentales, la cual no impidió que la desaceleración económica impactara tanto en el empleo, el consumo y la inversión como en los ingresos tributarios, lo que a su vez agravó la situación de los estratos más pobres.

En cuanto a la crisis política desatada en mayo por el asesinato del abogado Rosenberg, que afectó seriamente la credibilidad del Presidente y su equipo de colaboradores e hizo tambalear la gobernabilidad por algunos meses, el Presidente se defendió airadamente, confrontando a diferentes sectores de la sociedad y acusando por su parte a la oposición política de estar conspirando contra él y su gobierno.

Cuando diversas áreas del territorio nacional fueron afectadas en la segunda mitad del 2009 por una sequía provocada por el fenómeno del Niño, que agudizó severamente la situación de inseguridad alimentaria de un amplio sector de la población más pobre, las medidas tomadas por el gobierno fueron principalmente de carácter asistencialista, distando de constituir estrategias de largo plazo para garantizar el derecho a la seguridad alimentaria y nutricional de la población.

Por otra parte, el aumento de la criminalidad en el 2009 alcanzó niveles alarmantes. La fragilidad de las instituciones públicas y la debilidad de la fuerza pública en Guatemala, junto a una aparente falta de capacidad y voluntad política del gobierno de hacer frente a este problema nacional, han ocasionado que la inseguridad y el clima de violencia se mantengan en ascenso, favoreciendo el enraizamiento de la corrupción, del crimen organizado y del narcopoder en diversas entidades del Estado y de la misma sociedad.

En general, fuera de los programas de cohesión social a cargo de la esposa del Presidente, que han recibido el decidido y generoso apoyo gubernamental, no fue implementada ninguna política pública en temas prioritarios para el desarrollo del país. Muy al contrario, el gobierno trasladó fondos de los presupuestos de los ministerios de Educación, Salud y Gobernación hacia aquellos programas, los cuales según la opinión de la oposición política y de analistas y columnistas independientes son utilizados como plataforma electoral del partido de gobierno y a favor de la candidatura presidencial de la esposa del Presidente, Sandra Torres.

La falta de atención gubernamental a los temas de seguridad, unida al escándalo desatado alrededor del asesinato de Rosenberg, produjo sin embargo algunos avances en cuanto a la movilización y organización de importantes sectores sociales, entre éstos sobre todo de jóvenes, reclamando justicia y rechazando la impunidad. Igualmente se produjo un mayor protagonismo, articulación e incidencia de organizaciones sociales que trabajan

en los ámbitos de la seguridad, justicia y derechos humanos. A la par, la comunidad internacional, encarnada por un lado por el grupo de países amigos de Guatemala y por el otro por la CICIG, se involucró activamente en la lucha contra la impunidad.

La confluencia de estos tres factores incidió en que el Congreso aprobara la Ley de Comisiones de Postulación de candidatos para la elección de algunos funcionarios públicos clave, y que se efectuara, por parte de la respectiva Comisión de Postulación y del Congreso de la República, un proceso de elección más transparente de los magistrados de las cortes Suprema de Justicia y de Apelaciones. Además se logró que, bajo la presión de las organizaciones ciudadanas y con el apoyo de la CICIG, el Congreso aprobara, con carácter de urgencia nacional, algunas leyes y reformas necesarias para un más efectivo combate del crimen organizado.

Aunque hubo algunos resultados positivos, el balance del año cerró con números rojos. En el ámbito de la seguridad y la justicia, a pesar de que desde abril está vigente formalmente un acuerdo nacional para el avance en esta materia, la inseguridad y la violencia aumentaron. En el económico y social, la mayoría de indicadores presentaron un decrecimiento, incrementándose el desempleo y pobreza. En el político, persistió la dificultad para establecer acuerdos con visión de nación en el contexto de un débil sistema partidario y de élites económicas y sociales con intereses contrapuestos. Como resultado de este complejo cuadro, la gobernabilidad democrática del país siguió erosionándose, lo que no es un buen augurio para el futuro inmediato del país.

## REFERENCIAS

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). 2010. "Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala". [En línea] [http://www.oacnudh.org.gt/actualizacion2010/UPLOAD/InformeAnual2009\(esp\).pdf](http://www.oacnudh.org.gt/actualizacion2010/UPLOAD/InformeAnual2009(esp).pdf). [Consulta: 20-4-2010].
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). 2007. "Partidos Políticos, Congreso y gobernabilidad democrática: Lecciones aprendidas y desafíos". [En línea] <http://www.asies.org.gt/MEMORIA%20DE%20PP2007.pdf>. [Consulta: 20-4-2010].
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). 2008. "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. Guatemala.
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). 2009. Análisis Mensual, febrero 2009. "Manifiesto del Foro Guatemala" y Análisis Mensual, julio 2009. "Llamamiento de la Convocatoria Ciudadana para el fortalecimiento del sistema de justicia y la lucha contra la impunidad". [En línea] <http://www.asies.org.gt/analisis%20mensual/2009/analisis02-2009.pdf> y <http://www.asies.org.gt/analisis%20mensual/2009/analisis07-2009.pdf>. [Consulta: 20-4-2010].
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). 2009. "Carta Informativa Semanal N° 42. Guatemala: 26 de octubre al 1 de noviembre del 2009". [En línea] <http://www.asies.org.gt/carta-informativa/2009/carta42-2009.pdf>. [Consulta: 20-4-2010].
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). 2009. "Partidos Políticos de Guatemala: presente y futuro". [En línea] <http://www.asies.org.gt/MEMORIA%20PP2009%20ASIES.pdf>. [Consulta: 20-4-2010].
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). 2010. "Evaluación anual de la actividad económica del 2009 y perspectivas para 2010". [En línea] <http://www.asies.org.gt/evaluacion-economica/Evaluaci%F3n%20anual%202009%20y%20perspectivas%202010.pdf>. [Consulta: 20-4-2010].

- Baldizón, Alejandro en *El Periódico*. 2009. “(re)Elección de Torres”. [En línea] <http://www.elperiodico.com.gt/es/20090714/opinion/106826>. [Consulta: 26-05-2010].
- Blanco, Ligia y Susan Batres. 2008. “El Congreso de la República de Guatemala: estructura y funcionamiento”. ASIES. [En línea] <http://www.asies.org.gt/revista%20asies/2008/REVISTA%203-2008.pdf>. [Consulta: 20-4-2010].
- Casas-Zamora, Kevin. 2009. “Guatemalastán: Cómo evitar el fracaso de un Estado”. The Brookings Institution. [En línea] [http://www.brookings.edu/opinions/2009/0522\\_guatemala\\_casaszamora.aspx?sc\\_lang=es](http://www.brookings.edu/opinions/2009/0522_guatemala_casaszamora.aspx?sc_lang=es). [Consulta: 20-4-2010].
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2008. “América Latina y el Caribe frente al nuevo escenario económico internacional”. [en línea] <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/33251/2008-422-SES.32-EscenarioInternacional-WEB.pdf>. [Consulta: 28-04-10].
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2009. “Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2009, sección Guatemala”. [En línea] <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/38062/P38062.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>. [Consulta: 20-4-2010].
- Consejo de Cohesión Social (CCS). 2010. “Consejo de Cohesión Social”. [En línea] <http://www.cohesionsocial.gob.gt/>. [Consulta: 20-4-2010].
- Corporación Latinobarómetro. 2010. “Informe 2009”. [En línea] <http://www.latinobarometro.org/>. [Consulta: 20-4-2010].
- Equipo de Investigación de *El Periódico*. 2009. “Gobierno traslada en 15 días Q98 millones a Cohesión Social”. [En línea] <http://www.elperiodico.com.gt/es/20091228/pais/130252>. [Consulta: 20-4-2010].
- Estrategia y Negocios. 2010. “Corredor seco podría estar en problemas”. [En línea] <http://estrategiaynegocios.net/vernoticia.aspx?option=70561>. [Consulta: 20-4-2010].
- Font, Juan Luis en *El Periódico*. 2009. “La candidata”. [En línea] <http://www.elperiodico.com.gt/es/20090508/opinion/100081>. [Consulta: 26-05-2010].
- Freedom House. 2010. “Freedom in the World 2010”. [En línea] <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=505>. [Consulta: 20-4-2010].
- Gobierno de Guatemala. 2009. Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica [en línea] [http://www.minex.gob.gt/index.php?option=com\\_repository&Itemid=115&func=download&id=120&chk=7564d421c54ea633325911b14895474b&no\\_html=1&fname=Programa+Nacional+de+Emergencia+y+Recuperaci%F3n+Econ%F3mica.pdf](http://www.minex.gob.gt/index.php?option=com_repository&Itemid=115&func=download&id=120&chk=7564d421c54ea633325911b14895474b&no_html=1&fname=Programa+Nacional+de+Emergencia+y+Recuperaci%F3n+Econ%F3mica.pdf). [Consulta: 28-04-10].
- Gobierno de Guatemala. 2010. “Segundo año de Gobierno. Juntos lo estamos logrando”. [En línea] <http://www.guatemala.gob.gt/docs/1265.pdf>. [Consulta: 20-4-2010].
- Laakso, Markku, y Rein Taagepera. 1979. “Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe”.
- Palma, Claudia en *El Periódico*. 2010. “UNE: Sandra 20%, Pérez 21%; PP: Sandra 9.1 %, Pérez 52 %”. [En línea] <http://www.elperiodico.com.gt/es/20100216/pais/137922>. [Consulta: 26-05-2010].
- Pérez, Alejandro en *El Periódico*. 2009. “Mi Familia Aprende, un programa destinado a la formación de adultos”. [En línea] <http://www.elperiodico.com.gt/es/20090219/pais/91531>. [Consulta: 26-05-2010].
- Procurador de los Derechos Humanos (PDH). 2009. “El rostro humano del Hambre. Tercer informe del Procurador de los Derechos Humanos en seguimiento a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Gobierno de Guatemala”. [En línea] <http://www.pdh.org.gt/images/files/III%20informe%20SAN-PDH2.pdf>. [Consulta: 20-4-2010].
- Procurador de los Derechos Humanos (PDH). 2010. “Grupo Garante, Primer informe sobre el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia”. [En línea] <http://www.pdh.org.gt/images/files/Primer%20informe%20sobre%20el%20cumplimiento%20del%20Anasj%202011-01-2010.pdf>. [Consulta: 20-4-2010].
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2009. “Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010”. [En línea] [http://www.pnud.org.sv/2007/component/option,com\\_docman/task,doc\\_download/gid,944/Itemid,56/](http://www.pnud.org.sv/2007/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,944/Itemid,56/). [Consulta: 20-4-2010].

- Quintana, Magalí, *et al.* 2009. "Desafíos a la construcción del Estado y la ciudadanía de las mujeres en Guatemala". FRIDE. [en línea] [http://www.fride.org/descarga/DB\\_Construccion\\_Estado\\_Mujeres\\_Jul09.pdf](http://www.fride.org/descarga/DB_Construccion_Estado_Mujeres_Jul09.pdf). [Consulta: 28-04-10].
- Rojas Bolaños, Manuel. 2005. "Sistemas de partidos y crisis de representación en Centroamérica". [En línea] <http://www.flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/PARTIDOSCAMANUEL.pdf>. [Consulta: 20-4-2010].
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). 2010. "Global homicide rates stable or decreasing, new UNODC report says". [En línea] <http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2010/February/global-homicide-rates-stable-or-decreasing-new-unodc-report-says.html>. [Consulta: 20-4-2010].

**Karin Erbsen de Maldonado**, Licenciada en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Rafael Landívar, Directora del Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, INCEP (1986-96), Coordinadora del Departamento de Investigaciones Sociopolíticas de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales, ASIES (2000 al presente).

**Marco Antonio Barahona**, Egresado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos, consultor y analista político del INCEP (1986-99) y de ASIES (2000 al presente). En esta entidad coordina el Seminario Permanente sobre el Rol de los Partidos Políticos y la Monografía de Partidos Políticos de Guatemala.

Con la colaboración de **Ana Lucía Blas** y **Javier Brolo**, analistas del Departamento de Investigaciones Sociopolíticas de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales de Guatemala.