

# DesarrollApps

Una propuesta para el desarrollo de Guatemala



## Congreso de la República

DesarrollApps

#DesarrollAppsGt  
[www.desarrollappsgt.org](http://www.desarrollappsgt.org)



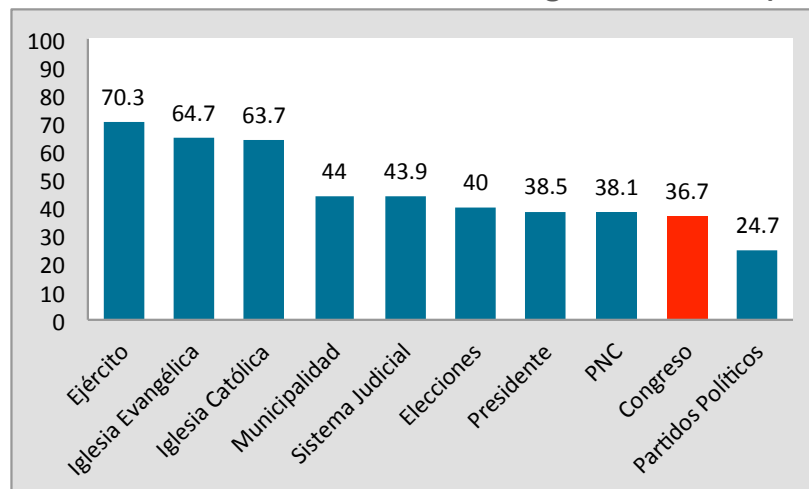


## Congreso de la República: ¿Cómo mejorar su desempeño?

### Introducción

El Congreso y los partidos políticos son las dos instituciones que fueron calificadas como las menos confiables según la última encuesta de LAPOP en el 2014. Con un 36.7%, goza de una aceptación incluso menor a la que se tiene a la Policía Nacional Civil y al sistema judicial. Especialmente en las últimas dos legislaturas se ha podido observar que el Organismo Legislativo se ha vuelto cada vez menos productivo y ha cumplido sus atribuciones con menos responsabilidad. La cantidad de días sesionados y decretos emitidos ha bajado considerablemente, interpelaciones eternas han estancado la agenda legislativa y casos de tráfico de influencias y plazas fantasmas han salido a luz. Pareciera que los diputados, electos como representantes de los votantes, no actúan en el interés de la sociedad y por lo mismo han perdido credibilidad ante ella.

**Gráfica 1. Confianza en las instituciones guatemaltecas (2014)**



Fuente: elaboración propia con base en datos de LAPOP.

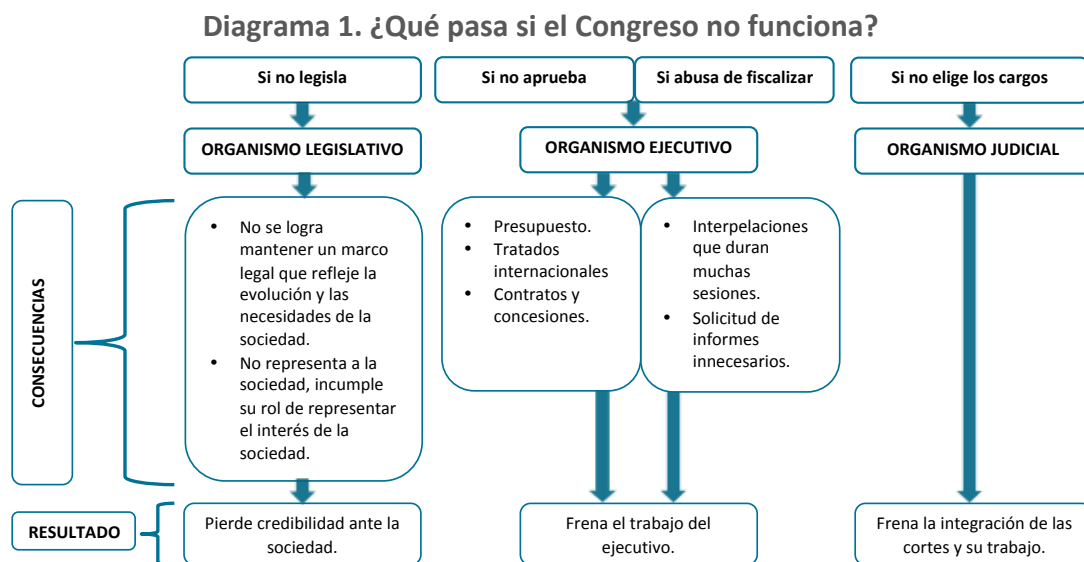
## I. ¿Por qué necesitamos un Congreso que funcione?

Guatemala adoptó un modelo republicano de gobierno que divide, desde una perspectiva funcional, a nuestro sistema político en tres poderes: Organismo Ejecutivo, Organismo Legislativo y Organismo Judicial. Como producto de esta separación nace el sistema de pesos y contrapesos, diseñado para que cualquiera de los organismos pueda frenar una eventual extra limitación del otro.

Constitucionalmente, estas funciones de control han sido asignadas a los tres organismos del Estado, aunque de manera distinta. Entre el Legislativo y Ejecutivo existe una mayor relación, por lo que su independencia se hace menos marcada que la del Organismo Judicial. Por ser el Legislativo el órgano más directo de representación popular, sus funciones son mayores en cantidad, peso e importancia.

Las tres funciones principales del Congreso son: 1) la representación política, mediante la representación efectiva de la voluntad popular, 2) la de legislar, mediante la emisión, modificación y derogación de leyes, y 3) la de control y fiscalización, mediante la vigilancia a los otros organismos del Estado.

Estas funciones son tan importantes, que de no cumplirse efectivamente pueden afectar el funcionamiento de los otros organismos y del Estado en general. Si el Congreso no funciona, repercute de la manera en que se muestra en el Diagrama 1.



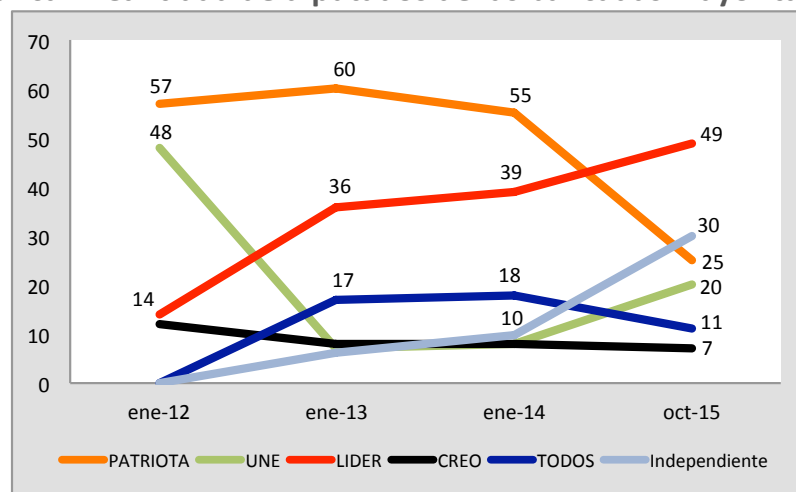
Fuente: elaboración propia.

## II. Un gasto alto y un desempeño cada vez más débil

Al revisar el desempeño del Congreso respecto a sus funciones, resaltan varios aspectos. En el tema de la representación de los ciudadanos, se puede mencionar que la misma frecuentemente no se cumple a cabalidad, ya que se registran inasistencias en las sesiones plenarias y de trabajo, escasos avances en la agenda legislativa y algunos diputados anteponen el interés personal al de la sociedad.

Uno de los temas que afecta los principios de representación y gobernabilidad del sistema democrático es el transfuguismo. Se entiende por tráfuga “aquella persona que con un cargo público no abandona éste al separarse del partido que lo presentó como candidato”.<sup>1</sup> Este fenómeno ha cobrado importancia en América Latina, y se ha vuelto una práctica común en Guatemala. En la Gráfica 2 se muestra cómo ha cambiado la integración de las bancadas más grandes en la actual legislatura. A octubre de 2015, se observa una integración del Congreso muy distinta a la que tomó posesión en el 2012.

**Gráfica 2. Cantidad de diputados de las bancadas mayoritarias**



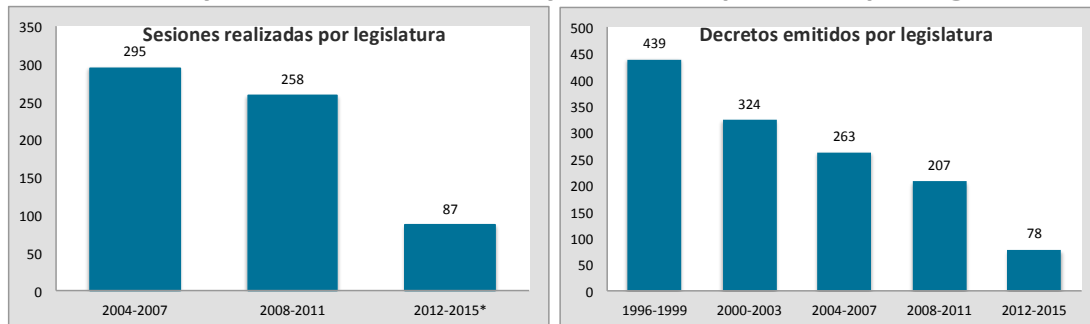
*Fuente: elaboración propia con base en datos de PAL.*

Es importante entender que el transfuguismo tiene distintas facetas, ya que un cambio de partido puede ser motivado por razones justificables, pero también por fines puramente electorales o personales. El mismo hecho de no contar con un sistema partidario estable y duradero, motiva el transfuguismo, ya que con la creciente cantidad de partidos el diputado tiene varias opciones a donde pasarse, pero al mismo tiempo, los constantes cambios de partido contribuyen a debilitar a los mismos. Lo primordial en el tema del transfuguismo es determinar si la curul del diputado pertenece a su persona o al partido para el cual fue electo, ya que de esta decisión dependerá buscar una regulación adecuada para esta problemática.

<sup>1</sup> Definición de acuerdo a la Real Academia Española.

En materia de legislación destaca que cada vez se realizaron menos sesiones y se aprobaron menos decretos. En la legislatura 2012-2015 se llevaron a cabo apenas 87 sesiones y se aprobaron 78 decretos, comparando con más de 200 sesiones y más de 200 decretos aprobados en las legislaturas anteriores.

**Gráficas 3 y 4. Sesiones realizadas y Decretos aprobados por legislatura**



\*El año 2015 está actualizado al 30 de septiembre.

Fuente: elaboración propia con datos disponibles en la página web del Congreso de la República.

Las comisiones de trabajo juegan un rol importante en el proceso de la emisión de decretos, ya que para la aprobación de una iniciativa de ley, se requiere de un dictamen previo de la comisión respectiva. Se puede observar que las comisiones no funcionan de manera eficiente. Actualmente se cuenta con 32 comisiones ordinarias, 16 específicas y 4 extraordinarias, cada una de ellas tiene una carga de trabajo distinta según la actualidad de su tema. Su trabajo depende de las iniciativas que les sean remitidas, ya que no cuentan con una agenda de trabajo propia. Se nota poca transparencia en sus labores y las comisiones, lejos de ser órganos técnicos de asesoría, se han convertido en un requisito formal para cobrar las dietas respectivas.

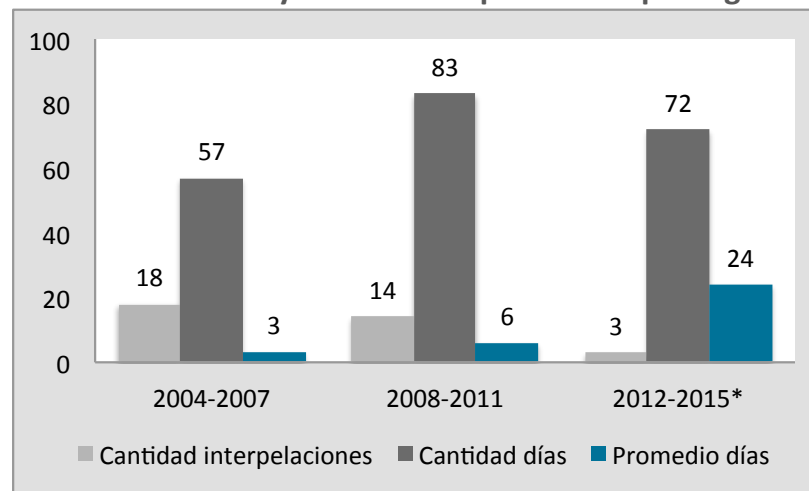
A la Junta Directiva del Congreso le corresponde vigilar que se realice un trabajo legislativo apropiado e impulsar la agenda legislativa. Debido a que también tienen atribuciones administrativas, como la aprobación de contratos de personal y administrativos, los incentivos de pertenecer a la Junta Directiva se han distorsionado y es común que el interés monetario reemplaza el interés de dirigir al Organismo Legislativo.

El hecho de no contar con una agenda legislativa de nación, genera que los temas tratados respondan primordialmente a la coyuntura y a las presiones políticas del momento, pero sin tener una visión conjunta.

El control y la fiscalización por parte del Legislativo no siempre es llevado a cabo responsablemente. Los diputados no han aprobado el Presupuesto enviado por el Ejecutivo en promedio de una vez por cada legislatura, afectando en estos casos directamente al funcionamiento del Ejecutivo, quien ha debido trabajar con un presupuesto desfasado.

Lo que resalta es el aumento de las sesiones que han sido dedicadas a las distintas interpelaciones. Es una práctica que se ha instalado especialmente en las últimas dos legislaturas. Es notorio que se ha abusado de la interpelación como instrumento de control. Más que llevar a cabo un verdadero proceso de fiscalización del Ejecutivo, se usa para chantajear, presionar, bloquear o desprestigiar al Ejecutivo de turno. Estas interpelaciones prolongadas bloquean las otras actividades del Congreso, contribuyendo al escaso desempeño en el tema de la legislación, sin concluir en resultados concretos en varios casos.

**Gráfica 5. Cantidad y días de interpelaciones por legislatura**



\*El periodo 2012-2015 está actualizado a abril de 2015.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de PAL.

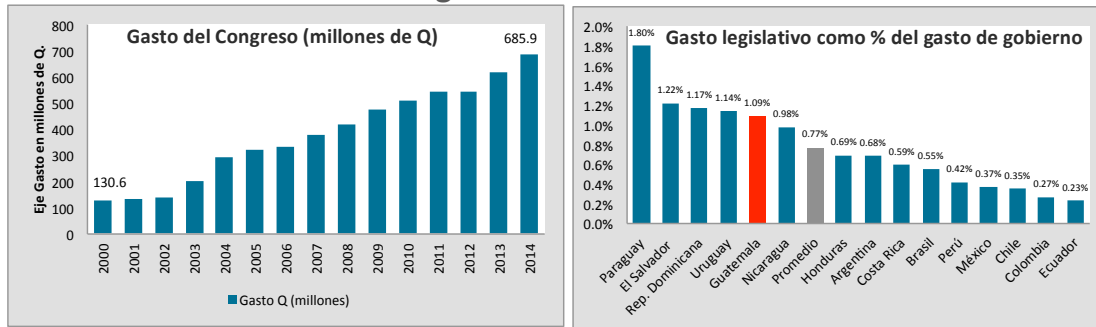
A pesar del deterioro que ha sufrido la institución, los recursos del Congreso han aumentado. Durante los últimos 15 años el presupuesto del Legislativo se incrementó a un ritmo del 14% anual, lo cual es 5.5% más que el incremento promedio en el presupuesto total del Estado.

**Tabla 1. Cambio en el Presupuesto del Congreso y comparación**

| Periodo      | Cambio Ppto. MINGOB | Cambio Ppto. MINEDUC | Cambio Ppto. MSPAS | Cambio Ppto. Congreso | Cambio Ppto. Total | Diferencia Congreso vs Total |
|--------------|---------------------|----------------------|--------------------|-----------------------|--------------------|------------------------------|
| 2000-2003    | 11.7%               | 12.4%                | 9.1%               | 17.9%                 | 9.5%               | 8.4%                         |
| 2004-2007    | 3.2%                | 12.5%                | 11.1%              | 18.3%                 | 9.7%               | 8.6%                         |
| 2008-2011    | 14.5%               | 17.1%                | 11.9%              | 9.6%                  | 8.9%               | 0.7%                         |
| 2012-2014    | 11.2%               | 4.5%                 | 8.5%               | 8.2%                  | 4.4%               | 3.8%                         |
| <b>Total</b> | <b>10.1%</b>        | <b>12.1%</b>         | <b>10.3%</b>       | <b>13.9%</b>          | <b>8.4%</b>        | <b>5.5%</b>                  |

El presupuesto del Congreso pasó de Q.130.6 millones en el 2000 a Q.685.9 millones en 2014. Actualmente se destina el 1.09% del gasto total del Estado para este organismo, lo cual en comparación con otros países latinoamericanos es uno de los gastos más altos (ver Gráficas 6 y 7).

## Gráficas 6 y 7. Gasto del Congreso y gasto legislativo como % del gasto del gobierno central



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CREES y MINFIN.

Cabe mencionar que la administración del Organismo Legislativo es engorrosa, se carece de información acerca de las plazas, contratos administrativos y otros gastos. No hay claridad de acuerdo a qué criterios se realizan las contrataciones del personal de apoyo y de los asesores.

El bajo desempeño del actual Congreso no responde únicamente a fallas en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo -LOOL-. La débil regulación de los partidos políticos en la Ley Electoral y de Partidos Políticos -LEPP-, permite que las estructuras partidarias sean frágiles y que los candidatos que se postulan no siempre sean los más idóneos. Los cambios que se necesitan hacer para mejorar la gestión del Congreso deben obedecer a dos grandes temas: la etapa previa a que un ciudadano es electo como diputado y a la etapa posterior a su elección, esto es, cuando ejerce como diputado.

### III. Recomendaciones

- Llevar a cabo una reforma integral para que el Congreso retome sus funciones de manera responsable.** Para mejorar el desempeño del Legislativo se deben trabajar reformas en dos aspectos: 1) La LEPP para regular quién y cómo llegar al Congreso y 2) La LOOL para regular el trabajo en el mismo. El Organismo Legislativo deberá reformar su ley orgánica para que la legislatura 2016-2020 cuente con un régimen interno más apropiado que incentive el buen desempeño de los diputados.
- Reformar la LOOL, lo cual debiera incluir acciones para:**
  - Optimizar el trabajo de las Comisiones.** Actualmente hay muchas comisiones de trabajo y no existe ningún instrumento que regule su forma de trabajo, ni la publicidad o rendición de cuentas de sus reuniones. Para hacer el trabajo de las comisiones más eficiente, se sugiere: a) establecer criterios para la necesidad de crear comisiones y

evaluar cuáles de las comisiones ordinarias son necesarias, y cuáles de las comisiones específicas y extraordinarias aún deben permanecer. En el último caso es imperativo regular la temporalidad y objeto de las mismas, b) regular que las reuniones de las Comisiones sean de acceso público y registrado por medios audiovisuales lo cual permita fiscalizar la verdadera asistencia y el trabajo real de las mismas, c) evaluar si las presidencias de la Comisiones sean por un periodo más largo e implementar mecanismos que garanticen la continuidad al trabajo realizado en la misma, y d) normar consecuencias en caso de no cumplir con el plazo establecido de 45 días para dictaminar.

**b) Separar las funciones políticas de las administrativas para la Junta**

**Directiva:** Se recomienda separar las dos funciones, ya que la Junta Directiva debiera estar principalmente a cargo de manejar la agenda legislativa y las sesiones del pleno, así como garantizar la calidad del trabajo legislativo. Las atribuciones administrativas debieran ser ejecutadas por el ente administrativo del Congreso. Al quitar el poder de incidir en decisiones administrativas se están disminuyendo los incentivos incorrectos para querer pertenecer a la Junta Directiva.

**c) Normar el tema de las interpelaciones:** Para evitar que la actividad legislativa se estanque como consecuencia de una interpelación, es necesario regular este método de fiscalización de manera distinta, tomando en cuenta lo siguiente: a) asignar un día específico de la semana para la interpelación, b) establecer la prescripción de las solicitudes de interpelación pendientes, con la opción de poder pedirla nuevamente, y c) permitir que las interpelaciones puedan realizarse con quórum reducido del 25% del total de diputados con el fin de agilizarlas.

**3. Contar con una agenda legislativa de nación:** El Congreso no cuenta con una agenda o proyección de trabajo anual. Esto genera que la agenda que se trate en las juntas de jefes de bloque corresponda a asuntos o temas específicos que se van a conocer en la siguiente o siguientes sesiones plenarias, usualmente siendo temas de coyuntura, y no de una agenda concreta. Para lograr una verdadera agenda legislativa se necesita: a) consensuar la agenda legislativa con los planes del Organismo Ejecutivo, b) ordenar los temas pendientes de conocer de acuerdo a su importancia, necesidad y viabilidad para poder ser incorporados en la agenda, c) exigir que la Junta Directiva del Congreso presente públicamente una agenda de trabajo detallada, con metas y objetivos que puedan ser medidos, y d) regular la ponencia de mociones privilegiadas para cambiar las agendas de las sesiones plenarias.

**4. Es importante contar con una métrica para evaluar el trabajo legislativo:** Un sistema de evaluación del trabajo legislativo es importante, para medir su



desempeño, tanto en su conjunto, como a nivel de bancada, comisión de trabajo y de diputado. Hay que tomar en cuenta que medir el trabajo legislativo no es una tarea sencilla, ya que los indicadores deben poder reflejar la verdadera calidad del trabajo. Por lo mismo se recomienda crear una métrica adecuada para poder evaluar el trabajo legislativo. Dicha rendición de cuentas debiera ser periódica, por lo menos anualmente, y pública. Asimismo se debe evaluar la creación de un Código de Ética parlamentaria como se ha hecho en otros países latinoamericanos.

5. **Transparentar la administración del Congreso:** Debido a que la administración del Organismo Legislativo es muy engorrosa, es necesario transparentarla, ordenarla y normarla. Es importante que la administración sea desligada de la Junta Directiva del Congreso.
6. **Normar el tema del transfuguismo:** Para poder evaluar cómo regular ese tema, es necesario que primero la Corte de Constitucionalidad resuelva la acción interpuesta recientemente, en la cual debe pronunciarse si la curul adquirida en las elecciones generales pertenece a la persona (diputado) o al partido. Una vez aclarado este tema, se podrá evaluar de mejor manera la regulación más conveniente. Se recomienda que la participación en algunos órganos del Congreso (como Junta Directiva y Presidencia Comisiones) debe pertenecer al partido político y no al diputado. En consecuencia, el mismo deberá abandonar el cargo en el órgano en caso renuncie al mismo o se cambie de partido.
7. **Diseñar y aprobar una nueva LEPP:** Actualmente existe una iniciativa de ley que busca reformar la ley electoral pendiente de dictamen en la Corte de Constitucionalidad. A pesar del esfuerzo realizado por aprobar las reformas antes de las elecciones generales, las reformas no han sido aprobadas. Se sugiere que al retomarse el tema, se diseñe una nueva ley electoral que abarque cambios más sustanciales y tome en cuenta lo siguiente: a) acatar las recomendaciones de la CICIG en su informe de 2015: “El Financiamiento de la Política en Guatemala” en materia de financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales, b) establecer mecanismos para que los partidos políticos se conviertan en instituciones permanentes, con una ideología definida, con visión a largo plazo, agendas de trabajo y candidatos capacitados, y c) ante la poca eficiencia del trabajo legislativo, surge la duda si es necesario cambiar la integración del Congreso, especialmente si sería beneficioso un cambio en el número de diputados. Se sugiere estudiar cuál sería el número ideal de Congresistas ante nuestra realidad actual y los recursos financieros disponibles.

