



## ANÁLISIS DE COYUNTURA EL PÓRTICO DE 2016: ASUNCIÓN DE UNA NUEVA ADMINISTRACION. ¿ENTRE LA ESPERANZA Y LA DUDA?

---

### Introducción

El acontecimiento más significativo a inicios del presente año, lo constituye la asunción del presidente Jimmy Morales. La dinámica derivada tanto de la integración de su gobierno como del ejercicio de la función pública que éste realizará, tendrá una influencia importante en la situación política, económica y social del país. Ello lo convierte en una cuestión relevante que merece ser analizada. El presente texto resume algunas ideas en tal sentido y presenta tres partes. La primera se centra en los posibles problemas de gobernabilidad de la nueva administración. La segunda contiene un resumen de situaciones de arrastre, sobre todo de problemas sociales articulados con la situación económica del país. Aborda ciertas cuestiones estructurales o de fondo. La tercera parte intenta un contraste entre las dos anteriores, para dibujar algunos retos y expectativas a futuro.

### 1. ¿Los problemas de una gobernanza difícil y compleja?

Se estima que la gobernanza puede resultarle *difícil y compleja* a la nueva administración, como consecuencia de varios factores. Uno de ellos es la posibilidad que el apoyo gubernamental de la ciudadanía sea volátil. Si bien en principio el mandato del presidente Morales se sustenta en una amplia legitimidad, producto del comportamiento del electorado (56.3 % de los empadronados concurren a votar en la segunda vuelta, y el candidato triunfó con el 67.4 % del total de los votos emitidos), el entusiasmo también puede rápidamente diluirse. Este ha sido el caso de varios gobernantes de la era democrática, que dilapidaron velozmente el apoyo ciudadano. En el actual, el riesgo resulta mayor como consecuencia de los efectos de arrastre de la crisis política de abril de 2015 y sobre todo, de la forma como la misma influyó en el comportamiento del electorado que al final, llevó al triunfo del presidente Morales. Apoyo que en todo caso, estará muy influido por los cambios y reformas que se promuevan en función de las demandas ciudadanas.

- **La esperanza de “renovar la política”**

La crisis de confianza que provocó la renuncia del presidente Pérez Molina, se tradujo en un “rechazo relativo” del sistema político por parte de la mayoría de los votantes, en septiembre y octubre de 2015. Relativo, pues si bien un significativo porcentaje del electorado se apartó de los partidos/candidatos tradicionales, no llegó a abstenerse de votar o de hacerlo nulo o en blanco, en las proporciones significativas que se preveía por algunos sectores. Por el contrario, esa mayoría votó por lo único que creyó *“posible”*: la opción que mejor valoró, pensando que así renovaría la



política, aunque apenas conocía al candidato y a su partido (fue una campaña de pocos recursos financieros pero muy potenciada comunicacionalmente por las redes sociales e independiente de la estrategia del partido y el candidato). Este convencimiento que asumió la mayoría del electorado, casi en el último momento del proceso (octubre de 2015), hace que hoy pueda desencantarse fácil y rápidamente. Tal problema puede también ser alimentado por las dificultades del gobierno para llegar a acuerdos y lo fácil que los mismos sean desmontados, frente a un Congreso dominado por la oposición y contando con un número tan limitado de diputados oficiales (11 en principio, ninguno de los cuales figura en la Junta Directiva electa el 14 de enero de 2016). Lo anterior, con el agravante que en contra de uno de ellos, Edgar Ovalle -secretario general del oficialista Frente de Convergencia Nacional- hay un antejudio pendiente. A eso se suma el hecho que 50 diputados de la legislatura actual hayan cambiado de bancada, lo que muestra la urgencia de las reformas a la Ley Electoral y Partidos Políticos en una materia tan importante como el transfuguismo.

- **La crítica acumulación de otros problemas**

A la situación anterior hay que añadir la acumulación de problemas no resueltos y cuya gestión se presenta muy difícil. Se trata, para no nombrar sino algunos de los más complejos, de la cuestión financiera: insuficiente recaudación tributaria, limitaciones del presupuesto público para 2016 y creciente deuda del Estado. En igual forma, de la crisis del sistema de salud y las deficiencias del sistema educativo; de los problemas acumulados en el campo de la seguridad ciudadana, la investigación criminal, la administración de justicia y el sistema de presidios; de las limitaciones para la prestación de algunos servicios públicos (como el transporte colectivo); de la insatisfacción y los conflictos sociales existentes y potenciales en campos relacionados con los trabajadores del Estado, los campesinos y las comunidades de las regiones de minería e industrias extractivas.

- **Un gabinete ministerial difícil de coordinar**

El gabinete ministerial del presidente Morales (cuyo conocimiento se anunció que se conocería en diciembre, pero que se supo hasta el día de la transmisión de mando), muestra una composición diversa, como ha sido común en la mayoría de las administraciones de la transición democrática. No obstante, en el presente caso, destaca la ausencia de cuadros afines al partido político del presidente. Ello, unido al limitado número de diputados oficiales con que el mismo cuenta (7% del total de congresistas), confirma la ausencia de la función partidista en la práctica de su gestión. Tal ausencia le plantea en principio, limitaciones para el ejercicio del gobierno (que se espera que el partido oficial ayude a realizar): promover movilizaciones y apoyos, reclutar cuadros, facilitar y desarrollar acercamientos, negociaciones y acuerdos. Ello supone también, la necesidad de suplir tal carencia, recurriendo a otras instancias y/o actores (los operadores políticos), lo que puede añadirse a las dificultades de gobernanza.



En principio, es posible identificar entre las 14 carteras designadas, a seis ministros con claros orígenes empresariales (Agricultura, Ganadería y Alimentación; Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; Desarrollo Social; Economía; Energía y Minas y Finanzas Públicas). A cuatro ministerios cuyos titulares provienen del sector público (Cultura y Deportes; Defensa Nacional; Relaciones Exteriores y Gobernación). Y a dos cuyos titulares tienen experiencia académica en la USAC (Ambiente y Recursos Naturales y Educación). Adicionalmente existe presencia de cuadros del sector privado en la SAT, PRONACOM, y próximamente en El Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE, que ocuparon cargos en el gobierno del expresidente Berger.

En dos casos (Relaciones Exteriores y Defensa Nacional) continúan los ministros que lo eran desde el gobierno de Otto Pérez. Para el primero, la presencia del Lic. Carlos Raúl Morales puede explicarse por su conocimiento, experiencia, carrera administrativa y relaciones personales establecidas dentro de la Cancillería durante varios años, buen desempeño y expectativas de continuidad de las líneas de política exterior de la nueva administración (sobre todo hacia EE.UU.). El caso del ministro de la Defensa, General Williams Mansilla parece diferente. En efecto, su continuidad podría significar la necesidad de confirmar la línea de un militar que atempere las molestias/tensiones causadas por la aprehensión y encausamiento de 18 oficiales en condición de retiro (acusados de delitos de lesa humanidad durante el conflicto armado). A ello se suma los efectos de la decisión de un alto jefe militar, que en forma inusual accionó en contra de la Ley de Reconciliación ante la Corte de Constitucionalidad, para excluir de la persecución penal los delitos de genocidio, tortura y desapariciones forzadas. Es de imaginar que con ello traducía parte del descontento no público de un sector del Ejército (lo que fue oficialmente negado en un comunicado) y agregó tensiones a las existentes. En todo caso, lo anterior muestra que el tema militar es una cuestión capaz de resurgir si se considera además, la movilización de familiares y simpatizantes de los oficiales implicados y el discurso agresivo de organizaciones que niegan las violaciones a los derechos humanos durante la guerra interna.

Paralelamente a la composición diversa del gabinete (en la que predomina la práctica en el sector privado), los orígenes, experiencias y hasta la activa participación política previa de varios de los ministros nombrados en distintos partidos, hace pensar que más que un gabinete, se trata de una sumatoria de profesionales llamados a la función pública, con horizontes y hasta expectativas disímiles. Un grupo que desde sus inicios, no parece que será fácil de coordinar y hacerles partícipes de un proyecto común y de la noción de gabinete de gobierno. Un reto adicional para el liderazgo presidencial.



## 2. Las graves carencias sociales y una economía que acrecienta la exclusión y las desigualdades

- **2016: un presupuesto público insuficiente y desfinanciado**

El presupuesto de ingresos y gastos estatales aprobado por el Congreso de la República en 2015, resulta no solo insuficiente para corregir la ruina en la que se encuentra la mayoría de los servicios públicos, sino difícilmente financiable, aun dentro de sus carencias. En tales condiciones, no permitirá orientar en forma adecuada la formulación e implementación de las políticas públicas que respondan a los problemas del país. Transcurridos 19 años de la suscripción de los Acuerdos de Paz, el conjunto de sus componentes están siendo cuestionados por la realidad social. El abandono de la agenda que los contenía, la simulación en su atención, su abordaje sin visión de Estado, una clase política que los suscribió y los abandonó entregada a sus intereses particulares y al tráfico de influencias, pero también la falta de organización social para defenderlos, explica que hoy los Acuerdos sean un asunto casi marginal y con variados retrocesos.

- **El incremento de la pobreza y la exclusión**

Uno de los aspectos centrales de la problemática nacional se vincula con el deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de familias guatemaltecas. La situación es dramática, pues no solo hay más pobres en el país sino que éstos, lo son ahora más. Según la última Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -ENCOVI-, la pobreza se sitúa en 59.3% de la población del país, lo que representa más de nueve millones de personas, mientras el 23.4% subsiste en la extrema pobreza. La peor parte de estos indicadores afecta a la población indígena, de la cual 79.2% se encuentra en condición de pobreza. Cabe indicar que esto afecta en especial a menores de edad (68.2% viven en hogares pobres), porcentaje que aumenta a 70.2% en menores de diez años. Ello se corresponde con la desnutrición crónica en la niñez.

Los datos anteriores indican que la pobreza extrema se encuentra 5.3% por encima de los niveles de 1989 y que la pobreza general, está en su nivel más alto de los últimos 15 años. Lo anterior se confirmó en el informe de SEGEPLAN sobre el cumplimiento de los Objetivos y Metas de Desarrollo del Milenio de la ONU: los avances fueron heterogéneos y porejemplo de lo que tenían meta definida para 2015 (24 de 66), sólo se cumplió el 25%<sup>1</sup>.

Uno de los principales nudos de la sociedad guatemalteca se encuentra en el modelo económico que no crea condiciones y menos soluciones, para los graves problemas sociales. El mismo se centra principalmente en la producción de materias primas, está abierto al despojo de los bienes naturales y públicos, orientado fundamentalmente a la exportación, basado en bajos salarios y promueve muy escaso desarrollo de las capacidades técnicas y tecnológicas. El tema controversial

---

<sup>1</sup> Tomado de [www.segeplan.gob.gt/2.0index.php?option](http://www.segeplan.gob.gt/2.0index.php?option)



de los salarios diferenciados es la confirmación de la apuesta de un empresariado que, además de ser reacio al pago de impuestos, piensa que la mejor forma de ser competitivo en el mercado, es con salarios por debajo del mínimo vital, aunque así deprima la demanda interna, reduzca el consumo (y sus propias ganancias) y no estimule la calificación de los trabajadores. En su conjunto, se caracteriza por una alta exclusión en materia de propiedad sobre los medios de producción - como la tierra- y para la obtención de crédito. Exhibe una fuerte supeditación al capital transnacional y es dependiente de los vaivenes del mercado internacional. Es al final, reproductor de la informalidad, expulsa población y desarrolla prácticas de despojo y exclusión, depredadoras y contaminadoras del ambiente y de los bienes naturales.

- **Crecimiento económico sin desarrollo social**

El crecimiento del PIB -que para 2016 se prevé ronde el 4% y que el presidente Morales ofreció hacer llegar al 6% en su discurso- ha sido positivo en los últimos diez años. Ello ha permitido mantener un nivel de acumulación de capital en los sectores de la agricultura, comercio, servicios financieros, comunicaciones e industria manufacturera, vinculados en la cúspide, con el modelo económico antes referido. No obstante, los “beneficios del crecimiento” no se distribuyen equitativamente. La acumulación de la renta nacional ha implicado profundización de la desigualdad y la pobreza, como se evidenció en las estadísticas de la ENCOVI, aunque se haya informado que la desigualdad, medida por el Gini, pasó de 0.56 en 2006, a 0.53 en 2014. De la totalidad de la riqueza nacional anual la tendencia muestra que el 63% corresponde al capital, el 7% a impuestos netos y tan solo el 30% al trabajo. Se entiende entonces que las remesas que envían los migrantes -que para 2015 alcanzaron USD 6,284 millones<sup>2</sup>-, constituyan, de hecho, el mecanismo más útil de redistribución del ingreso y que una vez más, los pobres sigan contribuyendo al sostenimiento del país, gracias al heroísmo pero también al gran sufrimiento de los migrantes, quienes impiden así el agravamiento de esta situación. No obstante, todo ello se realiza dentro de un modelo de profunda injusticia.

### **3.- El contraste y los retos en el horizonte 2016-2020**

El contraste entre las perspectivas de gobernabilidad y algunas de las condiciones críticas con las que se enfrentará la nueva administración (y que fuera resumido en la primera y segunda partes de este texto) permite vislumbrar algunos de los retos futuros. Más allá del plan de gobierno del candidato<sup>3</sup> y de los esbozos poco precisos contenidos en su discurso de toma de posesión, el presidente Morales tendrá que demostrar un carácter de estadista para liderar con fuerzas adversas a los cambios, remover escollos significativos y granjearse el apoyo de una ciudadanía impaciente y necesitada de cambios y soluciones, fragmentada, pero extremadamente vigilante y

---

<sup>2</sup> Tomado de [www.banguat.gob.gt/inc/ver.asp?id](http://www.banguat.gob.gt/inc/ver.asp?id).

<sup>3</sup> El plan de gobierno se basa en el K'atun 2032 de SEGEPLAN.



muy crítica. Ello para enfrentar una sucesión de desafíos respecto de los cuales es difícil establecer un orden de abordaje, pues su atención exige acciones inmediatas y en casi todos los frentes:

- *Recuperar la confianza ciudadana, desarrollar una gestión cuidadosamente transparente y fiscalizable, diseñar y poner en práctica mecanismos efectivos que permitan recoger las demandas de los grupos sociales, más allá de las instancias existentes, poco funcionales y muchas veces desprestigiadas (consejos de desarrollo, cabildos abiertos, mesas sectoriales y de diálogo). Además, ganar apoyo social abanderando la lucha contra la corrupción y realizando esfuerzos concentrados en salud (en el corto plazo incluso por encima de la educación), seguridad, atención del agro y la hambruna, priorizando con especial énfasis, la atención a la agricultura familiar y la economía campesina.*
- *Definir un modelo funcional de acercamiento, relación y negociación con el Congreso de la República, que le permita una interrelación armoniosa, una agenda legislativa común y arribar a los grandes compromisos con el legislativo, que garanticen gobernabilidad.*
- *Impulsar, luego de resolver de forma urgente el financiamiento básico del actual presupuesto, un pacto fiscal que se realice este año y rinda resultados en 2017, permitiendo un enfoque más justo y equitativo del esfuerzo tributario. Dentro de ello, reestructurar la SAT—especialmente cooptada por el crimen organizado— para esperar igualmente, resultados visibles en 2017 y 2018.*
- *Apoyar desde el Ejecutivo, las reformas legales pendientes que formaron parte de las demandas de 2015: Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) y Ley Orgánica del Congreso; Ley de Servicio Civil; las reformas al sector justicia, que preparen las condiciones para fortalecer la independencia judicial.*
- *Atender con carácter urgente, la prestación de servicios públicos prioritarios como los de salud, educación, transporte colectivo y garantizar el mantenimiento básico de la infraestructura vial. Prepararse igualmente, revisar estrategias y hacer acopio de los recursos mínimos, para enfrentar la gestión de riesgos que periódicamente afectan al país, en forma más racional y participativa.*
- *Definir una política de seguridad ciudadana que, respetando los Derechos Humanos y el Estado de Derecho, pondere la prevención sobre la reacción. La misma deberá tomar en cuenta, la importancia de facilitar la coordinación y el fortalecimiento institucional y de los recursos humanos, así como desarrollar un enfoque integral e intersectorial para la prevención (superando la idea que ésta es tan solo la responsabilidad de un despacho ministerial). En igual forma, deberá permitir que la búsqueda de evidencias y resultados fundamente las decisiones sobre las*



*estrategias de seguridad, en vez de orientarlas con el empirismo con el que se trabaja tradicionalmente.*

- *Facilitar las investigaciones de CICIG y el MP que han venido documentando que no era exagerado hablar de la cooptación del Estado, a diversos niveles, por el crimen organizado y los grupos de interés que controlan el sistema de compras. Esta labor debe continuar y profundizarse hasta las últimas consecuencias, apoyando al MP y al sistema de justicia. Si esa lucha se detiene, o no se lleva hasta el final, la recomposición de las mafias será inevitable e invariable el rescate de la administración pública, las instituciones del gobierno central y de la política pública.*

Resulta claro que buena parte de los desafíos anteriores requieren, no solo para ser enfrentados, sino incluso para ser aceptados como tales, una comprensión y una sensibilidad especial sobre la naturaleza, conformación y estructura de la sociedad guatemalteca; sobre los intereses y fuerzas sociales en presencia; sobre los obstáculos históricos que se han movido desde décadas para evitar cambios y una democracia efectiva y no solo electoral y periódica. No bastan entonces las buenas intenciones o las frases hechas con propósitos mediáticos, pero poco precisas (propias de una campaña electoral).

Todo lo anterior apunta a la necesidad de una sucesión de pactos políticos y sociales que logren avanzar en la solución de los obstáculos fundamentales para el desarrollo, obstáculos que se encuentran a su vez, anclados en el modelo económico e histórico vigente, concentrador de riqueza en unos pocos privilegiados, multiplicador del empobrecimiento de las mayorías, depredador de bienes públicos, comunitarios y de los que provee la naturaleza; matizado con impunidad, discriminación, racismo y sexismo y al que ya se hizo rápida referencia en la segunda parte de este texto. Así mismo, en un sistema político cuyas bases y mecanismos no garantizan representación, intermediación y menos el reconocimiento de sujetos colectivos como los pueblos indígenas.

Avanzar en los desafíos punteados arriba, será muy difícil sin un cambio de percepción y enfoque; sin una conciencia distinta. Lo anterior supone igualmente, que la ciudadanía recupere el sentido y la práctica de la organización política y social propias de una democracia efectiva. Solo ésta, respetuosa de todos y todas, da oportunidad real para la participación, expresión, discusión, debate de ideas y la elección de nuevos liderazgos y formas de representación política.

La ruta que se vislumbra se dibuja muy compleja. Pero solo removiendo obstáculos como los indicados, podrán crearse las condiciones que hagan posible que otro enfoque de sociedad se refleje en una nueva carta constitucional o se trasladen a las reformas fundamentales a la existente. Dentro de una idea como la anterior, la democracia efectiva es una condición para un nuevo pacto, pero un nuevo pacto es a su vez, lo que permitirá que la democracia efectiva en lo político y social, avance.



El pórtico del nuevo año y de una nueva administración -después de las grandes movilizaciones de 2015- aporta una esperanza argumentada en la participación de la ciudadanía, aunque también dudas sobre el rumbo que el país deberá tomar. La esperanza de continuar alimentando el compromiso de quienes, desde nuestras instituciones y organizaciones apostamos por la transformación profunda de las condiciones de vida de nuestra sociedad, nos anima, una vez más, para fortalecer el trabajo universitario que realizamos cotidianamente desde las aulas, la investigación, la incidencia y la proyección social.

**Guatemala, enero de 2016**