

## **Contenido**

- 1. Antecedentes**
- 2. Origen del Proyecto**
- 3. Objetivos del Proyecto**
- 4. Situación del Congreso de la República al iniciar el proyecto**
- 5. Actividades realizadas por el Proyecto**
- 6. Resultados alcanzados**
- 7. Situación del Congreso de la República al concluir el proyecto**
- 8. Lecciones Aprendidas**
- 9. Recomendaciones**

## 1. Antecedentes

El 14 de enero de 2012 tomó posesión, luego de elecciones generales, el Gobierno de Otto Pérez Molina, así como un nuevo Congreso de la República que llevaría adelante la Legislatura 2012-2016.

En esos momentos se producían sentimientos y expectativas encontradas ya que, por una parte, las autoridades electorales y los observadores internacionales habían certificado que las elecciones se habían realizado limpiamente, pero por otra parte, el pasado militar del Presidente electo y el perfil confrontativo que su partido había desarrollado desde el Congreso de la República cuando eran oposición, no auguraba que se produciría un período en donde fuera privilegiado el diálogo y la concertación.

De hecho, durante 2012, el primer año de gobierno, se produjeron una serie de hechos desde el Gobierno – incluida la matanza de 6 pobladores indígenas del Departamento de Totonicapán a manos de efectivos del ejército – que instauraron un ambiente de confrontación extendida con muy diversos sectores, a la par del proceso de debilitamiento y declive del instrumento de alto nivel que había sido creado durante el gobierno anterior: el Sistema Nacional de Diálogo Permanente, responsable de la gestión de la conflictividad social.

Simultáneamente, el Diputado oficialista Gudy Rivera fue el encargado de ejercer la Presidencia del Congreso de la República en el Período Legislativo 2012-2013. Durante ese año fue observable un modo de gestión muy similar a una actuación de partido de oposición. El estilo fue de confrontación desde el inicio, con ataques arteros hacia las distintas bancadas opositoras, la utilización del factor sorpresa, la ausencia de información y de búsqueda de acuerdos políticos y la utilización del hecho de ser la bancada más grande de todas, aun cuando no reunieran mayoría simple. Ello provocó que, al negarse los espacios de expresión a los diputados opositores, comenzara a aparecer en el Congreso una mayor confrontación y la utilización de diversos medios “heterodoxos” para hacerse escuchar, tales como el uso de megáfonos y mantas con mensajes políticos y de denuncia, hasta llegar a las interpelaciones que serán mencionadas adelante.

El Programa de Naciones Unidas, PNUD, había desarrollado un Programa de Apoyo a la Presidencia y a la Vicepresidencia de la República desde el período del Presidente Oscar Berger (2004-2008), el cual continuó durante el Gobierno del Presidente Álvaro Colom (2008-2012) y tuvo continuidad con el actual Gobierno.

De igual manera, PNUD había iniciado un Programa de Apoyo a la Modernización del Organismo Legislativo, apenas firmado el último año de la Legislatura 2008-2012 y que esperaba tener continuidad en la siguiente Legislatura. De hecho se mantuvo, pero el estilo de gestión del Presidente del Congreso Gudy Rivera lo hizo completamente inoperante, de manera que el vacío de apoyo a la gestión del parlamento siguió esperando. Al cerrar 2012, el panorama de confrontación se había instalado, con el agravante de haberse producido, apenas, durante el primer año de gobierno y de nueva Legislatura.

## 2. Origen del Proyecto

Al producirse la elección de la Presidencia del Congreso de la República para el Período Legislativo 2013-2014, fue electo el Diputado Pedro Muadi. A pesar de ser también miembro del partido oficial, el nuevo Presidente legislativo provenía principalmente del sector empresarial y había desarrollado, durante 2012, una importante labor de enlace con distintas organizaciones sociales y campesinas que le había hecho ganar respeto entre estos interlocutores.

Aun sin tomar posesión, el Presidente parlamentario inició sus primeros preparativos y principalmente la búsqueda de integración de un equipo de apoyo que le permitiera realizar sus funciones de manera adecuada, y comenzar a revertir la compleja situación política que le heredó su antecesor en el parlamento.

Dentro de las primeras iniciativas que el Presidente electo Pedro Muadi implementó fue la búsqueda de un estratega político con amplia experiencia en la gestión pública y con visión de país; fue así como contactó al autor del presente Informe. El marco convenido de trabajo combinó la necesidad de profesionalismo, objetividad, sentido crítico, proactividad, independencia partidaria y autonomía de la Presidencia del Congreso respecto del gobierno y las directrices partidarias como prerrequisito para lograr acuerdos incluyentes.

Al iniciar las conversaciones y una primera organización del trabajo se identificó la necesidad de integrar un equipo interdisciplinario de alto nivel que produjera de manera permanente los insumos de información y análisis en los campos económico, político, social, de pueblos indígenas, de seguridad, así como las herramientas tecnológicas y administrativas de apoyo a un buen funcionamiento de este nuevo trabajo. Valga decir que, dentro del Programa de Apoyo a la Presidencia de la República de Guatemala, implementado por PNUD y otros cooperantes en el período 2008-2012, se había creado el Centro de Apoyo Estratégico a la Presidencia con un modelo similar de funcionamiento

de apoyo al Presidente de la República, pero éste fue desmontado completamente al iniciarse el nuevo gobierno.

De igual manera, se identificó la enorme importancia de contar con una sede de trabajo en donde, al mismo tiempo, pudiera trabajar el equipo mencionado así como que se dispusiera de una infraestructura adecuada para desarrollar reuniones entre la Presidencia del Congreso con la Junta Directiva, Jefes de Bloques, bancadas particulares y diputados, en el afán de instaurar sistemáticamente un estilo distinto de búsqueda de concertación y acuerdos.

Con este esquema básico en mente, el Presidente Pedro Muadi, su Secretaria Privada y el autor de este Informe, tuvieron un acercamiento con las autoridades de PNUD para intercambiar puntos de vista sobre la situación y perspectiva del Congreso. En ese marco, en enero de 2013, el presidente parlamentario solicitó formalmente el apoyo de PNUD para llevar adelante su gestión al frente de este Organismo del Estado.

Las máximas autoridades del PNUD respondieron afirmativamente y adquirieron un compromiso de iniciar el trabajo con sus propios recursos, en tanto gestionaban la movilización de recursos adicionales para completar el presupuesto requerido al apoyo de un Organismo del Estado guatemalteco.

### **3. Objetivos del Proyecto**

Previamente a exponer los objetivos acordados para la implementación de este Proyecto de apoyo a la Presidencia del Congreso, es importante señalar que el Presidente Pedro Muadi expuso los siguientes ejes de acción en su discurso de toma de posesión el 14 de enero de 2013:

- i) Búsqueda de la dignificación del Congreso de la República, entendida como la recuperación de un espacio e imagen mínimos de actuación del parlamento;
- ii) Equilibrio entre la legislación económica y la legislación social, aspecto a destacar en la medida en que variadas voces esperaban que el Presidente Muadi sería solamente un operador de los intereses del sector empresarial;
- iii) Apoyo a la intermediación social desde las funciones propias del parlamento, en especial como resultado de los considerables y crecientes vacíos dejados por el Sistema Nacional de Diálogo del Gobierno de la República
- iv) Promoción de la transparencia en la gestión pública, como resultado de la conciencia de que el fenómeno de la corrupción comenzaba a extenderse de manera preocupante

En este contexto, los objetivos del Proyecto fueron formulados de la siguiente manera:

- a) Implementar una asesoría estratégica senior para apoyar las labores de la Presidencia Legislativa
- b) Implementar un equipo multidisciplinario de apoyo con la función de proveer de insumos a la Presidencia Legislativa, en los campos económico, político, social, de seguridad, de pueblos indígenas
- c) Implementar un equipo de apoyo a la intermediación social de la Presidencia Legislativa
- d) Implementar una herramienta tecnológica, con altos grados de seguridad, para la gestión de las comunicaciones y la información de la Presidencia Legislativa
- e) Implementar una infraestructura adecuada para las reuniones de gestión política, negociaciones y búsqueda de acuerdos de la Presidencia Legislativa con las demás fuerzas políticas del Congreso
- f) Implementar un apoyo administrativo a la gestión del Proyecto
- g) Generar flujos de información cualitativa constante a PNUD sobre la situación nacional

#### **4. Situación del Congreso de la República al iniciar el proyecto**

Cuando el Diputado Pedro Muadi Menéndez inició su período de presidencia de la Junta Directiva del Congreso de la República el 14 de enero de 2013, la situación del Organismo Legislativo era sumamente compleja.

Hasta antes de esa fecha habían sido interpuestas **nueve solicitudes de interpelación** contra Ministros y Ministras de Estado y, dada la interpretación legal preeminente hasta ese momento, ello impedía conocer cualquier otro tema propio del parlamento. El Congreso de la República estaba virtualmente paralizado.

	<b>Fecha de recibido</b>	<b>Bancada interpelante</b>	<b>Interpelado(a)</b>	<b>Incidencias</b>
1	9 de agosto 2012	Delia Back Bancada LIDER	Carlos Enrique Batzín. Ministro de Cultura y Deportes	Interpelación iniciada el 30 de noviembre de 2012
2	24 de	Roberto Ricardo	Cynthia Carolina del	Interpelación

	septiembre de 2012	Villate Villatoro; Leonardo Camey Curup; José Berreondo Zavala Bancada LIDER	Aguila Mendizabal. Ministra de Educación	programada para iniciarse el 30 de noviembre de 2012
3	17 de diciembre de 2012	Roberto Ricardo Villate Villatoro Bancada LIDER	General de División, Manuel Augusto López Ambrosio Ministro de la Defensa Nacional	
4	17 de diciembre de 2012	Leonardo Camey Curup Bancada LIDER	Marcia Roxana Sobenes García. Ministra de Ambiente y Recursos Naturales	Interpelación desistida el 19 de marzo de 2013
5	17 de diciembre de 2012	Leonardo Camey Curup Bancada LIDER	Erick Estuardo Archila Dehesa. Ministro de Energía y Minas	Interpelación desistida el 19 de marzo de 2013
6	18 de diciembre de 2012	Miriam Lissette Pineda Chinchilla Bancada LIDER	Sergio de la Torre Gimeno. Ministro de Economía	Interpelación desistida el 19 de marzo de 2013
7	20 de diciembre de 2012	Felipe Alejos Bancada TODOS	Lucy Lainfiesta. Ministra de Desarrollo	Dejó de ser Ministra antes de que la interpelación fuera programada
8	8 de enero de 2013	Juan Ramón Ponce Guay Bancada GANA	Pavel Centeno Ministro de Finanzas Públicas	
9	10 de enero de 2013	Roberto Ricardo Villate Villatoro; Leonardo Camey Curup; Nery Rodas Méndez	Jorge Alejandro Villavicencio Alvarez. Ministro de Salud Pública y Asistencia Social	Interpelación desistida el 19 de marzo de 2013

Fuente: Dirección Legislativa del Congreso de la República de Guatemala, 2013

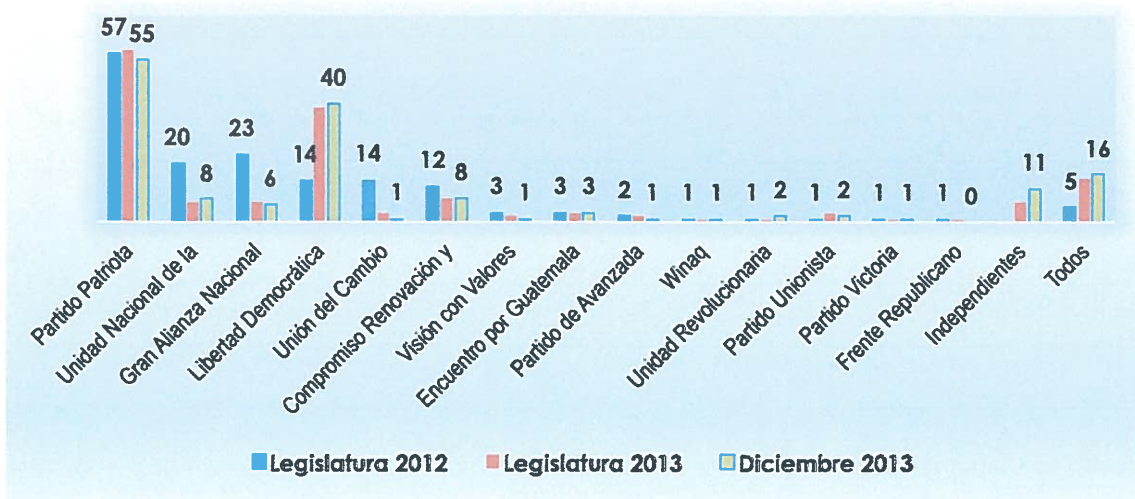
Adicionalmente, la gestión política interna en el Congreso durante 2012 había estado marcada por enfrentamientos y, lejos de haberse propiciado acuerdos entre las distintas bancadas parlamentarias, existía una dinámica de exclusión, por un lado, y confrontación por el otro. Parte muy importante de los retos era recuperar la comunicación política, la

confianza y la credibilidad interna en el propio parlamento, así como responder a la expectativa ciudadana de trabajar por el bien del país.

El ambiente en el Congreso de la República era, además, sumamente volátil y el llamado transfuguismo era la expresión de un mapa político no consolidado, tal como lo demuestra el siguiente cuadro:

Partido Político	Legislatura 2012	Legislatura 2013	Diciembre 2013
Partido Patriota	57	58	55
Unidad Nacional de la Esperanza	20	7	8
Gran Alianza Nacional	23	7	6
Libertad Democrática Renovada	14	39	40
Unión del Cambio Nacionalista	14	3	1
Compromiso Renovación y Orden	12	8	8
Visión con Valores	3	2	1
Encuentro por Guatemala	3	3	3
Partido de Avanzada Nacional	2	2	1
Winaq	1	1	1
Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca	1	1	2
Partido Unionista	1	3	2
Partido Victoria	1	1	1
Frente Republicano Guatemalteco	1	1	0
Independientes	5	7	11
Todos	0	15	16
Partido Republicano Institucional	0	0	2

### Integración de Bancadas del Congreso 2012-2013



La valoración de los resultados obtenidos por el Proyecto a través de la gestión del Presidente Pedro Muadi sólo puede realizarse tomando en cuenta este contexto, el cual puede sintetizarse así: Congreso paralizado por nueve interpelaciones; amenazado de ser depurado o hasta disuelto; carente en enero de 2013 de canales de comunicación habilitados para el diálogo político y la búsqueda de acuerdos; enfrentado con el Organismo Ejecutivo; y desprestigiado ante la opinión pública.

## 5. Actividades realizadas por el Proyecto

A continuación se hará un relato detallado de las actividades realizadas por el proyecto de acuerdo a los objetivos antes mencionados. Sin embargo, previamente es muy importante consignar que se acordaron criterios de trabajo necesarios para el manejo prudente y responsable del mismo, los cuales resumo a continuación:

- a) El proyecto sería manejado de bajo perfil, y buscaría ser complementario al de Modernización del Congreso;
- b) La información producida tendría carácter confidencial, pero en los informes de los consultores se presentarían versiones resumidas y ejecutivas, en razón de dejar documentada la existencia de los productos ante las auditorías periódicas que se practican a PNUD;
- c) En aras de que PNUD tuviera acceso a la información privilegiada generada por el proyecto, se sostendrían periódicamente reuniones tanto con el Presidente del Congreso como con el estratega-asesor político senior;
- d) PNUD adquirió el compromiso de generar mecanismos administrativos ágiles en razón de la vertiginosidad de los acontecimientos en el Congreso, con el fin de garantizar intervenciones oportunas y no desfasadas
- e) PNUD aceptó la solicitud del Presidente Pedro Muadi de realizar convocatorias de listas cortas para la selección del personal, en razón primordial de su competencia técnica en su ámbito, su grado de experiencia y la necesaria confianza en el manejo confidencial del trabajo
- f) PNUD adquirió el compromiso de gestionar la movilización necesaria de los recursos para dar sostenibilidad al conjunto del proyecto en su año de duración.

Dicho lo anterior, se da razón de las actividades realizadas en el proyecto ordenadas por objetivo propuesto:



### ***Implementar una asesoría estratégica senior para apoyar las labores de la Presidencia Legislativa***

Para lograr este objetivo, fue contratado quien suscribe el presente Informe en calidad de “Estratega y Asesor Político Senior” fundamentado en la solicitud expresa del Presidente Pedro Muadi, la experiencia del más alto nivel tenida durante muchos años en la administración pública con diferentes gobiernos, los vínculos de por lo menos 17 años con PNUD Guatemala y el hecho de ser Asesor Político Senior y Miembro del Consejo Consultivo de PAPEP Regional, con sede en Bolivia.

Este apoyo se realizó durante el período enero 2013 a enero 2014 y consistió en las siguientes funciones:

- i. Preparación de análisis de entorno
- ii. Preparación de estrategia política para la gestión de la Presidencia del Congreso en las condiciones de 2013
- iii. Preparación de escenarios prospectivos y alternativas de acción
- iv. Preparación de discursos y contenidos de reuniones
- v. Alimentación de contenidos para las líneas de comunicación social
- vi. Dirección del equipo multidisciplinario
- vii. Dirección del equipo de apoyo a la intermediación social
- viii. Verificación del buen funcionamiento de la plataforma digital de comunicaciones y gestión de la información
- ix. Asesoría político-estratégica constante
- x. Cobertura de reuniones selectivas
- xi. Revisión de iniciativas de ley
- xii. Preparación de propuestas diversas

Todo lo anterior fue realizado de manera sistemática a lo largo del año de duración del proyecto, pero conviene destacar el éxito de la estrategia política preparada cuyo objetivo era *rescatar y reencauzar al Congreso de la República, evitando los dos escenarios más probable consistentes en el empantanamiento crónico o el colapso institucional.*

***Implementar un equipo multidisciplinario de apoyo con la función de proveer de insumos a la Presidencia Legislativa, en los campos económico, político, social, de seguridad, de pueblos indígenas y de gestión de la comunicación social***

En razón de la falta de financiamiento suficiente, este objetivo fue logrado parcialmente y el equipo estuvo constituido en su mayor parte (nunca de manera plena), por un espacio de tres meses, más o menos a mitad de 2013. Ante la falta de recursos, el conjunto del equipo no pudo continuar y comenzó a desarticularse gradualmente. Una pequeña parte de él pudo ser sostenido al final con fondos reducidos del Congreso de la República. Los consultores contratados temporalmente para las funciones de apoyo fueron los siguientes:

Campo	Consultor(es)
Política Económica	Carlos Martínez
Políticas Sociales	Rodolfo Torres
Pueblos Indígenas	Norma Sactic
Seguridad	Erwin Pérez
Gestión de la Comunicación Social	Carlos Morales Monzón Gustavo Berganza

***Implementar un equipo de apoyo a la intermediación social de la Presidencia Legislativa***

De igual manera, este importante equipo sólo estuvo formalmente constituido dentro del proyecto por un espacio de 3 meses debido a la falta de financiamiento y a algunos cambios de políticas en la contratación de personal que habían sido acordadas en un inicio. Una parte del equipo fue parcialmente absorbido posteriormente por un presupuesto limitado del Congreso de la República y su importante labor se vio afectada.

Los consultores contratados para el efecto fueron los siguientes:

Campo	Consultor
Coordinación de la política de apoyo a la intermediación social de la Presidencia del Congreso	Mildred Elizabeth López Meléndez
Energía y Minas	Otto Rinze
Asistencia de investigación, monitoreo y recopilación de información	Leonel Morales

A pesar de las limitaciones y problemas de implementación referidos, este equipo también tuvo una alta producción para la Presidencia del Congreso de la República, dentro de la que destaca una reforma a la Ley de Minería.

***Implementar una herramienta tecnológica, con altos grados de seguridad, para la gestión de las comunicaciones y la información de la Presidencia Legislativa***

Tomando en cuenta experiencias anteriores desarrolladas desde la Presidencia de la República, se procedió a la creación, desarrollo e implementación de una herramienta digital de gestión de comunicaciones seguras y de información que resultó clave para los flujos de apoyo al Presidente del Congreso.

La creación y operación de la plataforma digital de alto nivel estuvo a cargo del consultor Jorge Jonathan Lara Mollinedo y fue creada bajo estándares de seguridad de la información. Este consultor estuvo contratado durante la mayor parte de duración del proyecto.

***Implementar una infraestructura adecuada para las reuniones de gestión política, negociaciones y búsqueda de acuerdos de la Presidencia Legislativa con las demás fuerzas políticas del Congreso***

Contar con una infraestructura privada, no expuesta al acoso de la prensa y de otros entes de inteligencia, era una necesidad estratégica para el logro de los objetivos de recuperar los espacios de diálogo político, negociación y búsqueda de acuerdos gestionada por la Presidencia legislativa.

El proceso de implementación de esta infraestructura fue dificultoso y su inicio fue prolongado. Al principio se contó con unas instalaciones temporales que no llenaban los requerimientos necesarios, pero a partir de mayo de 2013 se contrató una casa que llenaba el perfil buscado, aun cuando nunca llegó a equiparse por completo y quedaron sin implementarse aspectos básicos como la seguridad física de las instalaciones, la falta de equipo de cómputo e impresión<sup>1</sup> y, ante todo, la carencia de señal de internet para todas las instalaciones.

Los tres espacios básicos utilizados, en medio de las limitaciones (despacho del Presidente Muadi, sala grande de reuniones y espacio mínimo de trabajo para los equipos de apoyo) permitieron lograr el éxito de los objetivos principales sustantivos del proyecto.

---

<sup>1</sup> Únicamente se dotó al proyecto de 3 computadoras nuevas y 8 impresoras usadas e inservibles.

En criterio del Presidente Muadi, “sin contar con la casa, no se hubieran logrado los acuerdos políticos alcanzados”. Ello obedece al hecho de que las instalaciones permitieron la realización de un gran número y diversidad de reuniones convocadas por la Presidencia legislativa y la Junta Directiva, los Jefes de Bloque, los Jefes individuales de bancadas parlamentarias, bancadas en lo individual, organizaciones sociales, organismos internacionales y personalidades cuyo cabildeo también influyó en el desentrampamiento del Congreso.

### ***Implementar un apoyo administrativo a la gestión del Proyecto***

Llevar adelante los procesos de contratación de personal, cotizaciones de bienes y servicios, apoyo a los procesos de compras, control de cumplimiento de los términos de contratos de consultores y consultoras y las coordinaciones correspondientes con PNUD, supuso un apoyo de trabajo administrativo importante y necesario. Esta función fue realizada por la consultora María Mercedes Escobar Aguirre durante la mayor parte de duración del proyecto.

### ***Generar flujos de información cualitativa constante a PNUD sobre la situación nacional***

Aun cuando la producción de información estratégica y coyuntural fue constante, puede decirse que esta fue subutilizada debido a que la sobrecarga de actividades y agenda de las autoridades del PNUD no le permitió disponer del tiempo necesario y suficiente para aprovecharla al máximo.

En todo caso, en los archivos de PNUD se encuentra el conjunto de informes ejecutivos de la producción generada por los consultores que financió, así como un voluminoso compilado físico parcial.

En todo caso, la producción generada sí tuvo otras utilidades de gran importancia para 2013 y años futuros, ya que fue utilizada durante la Misión PAPEP-BCPR del mes de mayo y ha servido asimismo para contribuir a la fundamentación de un nuevo proyecto de apoyo a la gestión de la conflictividad y la gobernabilidad, que de alguna manera será la continuidad del proyecto aquí informado.

## 6. Resultados alcanzados

Los elementos de contexto de la situación del Congreso al inicio de 2013; los planes trazados por el Presidente Muadi; y el diseño e implementación de las actividades realizadas por el Proyecto, permiten apreciar en su dimensión los resultados alcanzados gracias al apoyo de PNUD:

### 6.1 Recuperación del equilibrio entre interpelar y legislar

Las funciones del Congreso de la República de Guatemala incluyen legislar, ser el espacio institucional del Estado para el debate político incluyendo la intermediación, y fiscalizar. Esta última función se ha expresado principalmente a través de citaciones a funcionarios públicos a los recintos parlamentarios y la realización de interpelaciones.

En la normativa jurídica ninguna de las tres funciones tiene preeminencia, pero la interpretación legal predominante desde hace muchos años había sido que al producirse una interpelación, ésta no podía ser interrumpida por ningún motivo. La ley no preveía cómo proceder cuando una interpelación se prolongara por tiempo indefinido y, en adición, se le sumaran en fila varias interpelaciones más. En esa circunstancia se inició el Período Legislativo 2013-2014, y el primer reto enfrentado por el Presidente Pedro Muadi fue la convocatoria a la integración de las Comisiones Legislativas para dicho período.

Luego de una consulta legal a la Corte de Constitucionalidad, el dictamen de ésta abrió la posibilidad de interrumpir la interpelación en curso al Ministro de Cultura y Deportes para integrar las Comisiones Legislativas.

Tiempo después, al acumularse un nuevo conjunto de situaciones legales que requerían legislación del Congreso en plazos por vencerse, nuevamente la Corte de Constitucionalidad dictaminó que era procedente suspender temporamente las interpelaciones en curso para que se conocieran aquellas piezas legislativas con plazo fatal.

Una vez emitidas ambas resoluciones, la mayoría de bancadas legislativas acordó inscribir el procedimiento en el libro de antecedentes del Congreso de la República,

estableciendo que las interpelaciones podrían ser interrumpidas temporalmente en la medida en que ello fuera aprobado por una mayoría de 105 votos y se acordara una agenda a abordar. De esta manera, se aprobó un *acuerdo político interpartidario* en esa dirección, lo cual allanó el camino a las posibilidades de retomar las funciones legislativas del parlamento e hizo perder el sentido a las interpelaciones cuando éstas sean utilizadas para bloquear el trabajo de este organismo.

Más allá de los tecnicismos legales, a través de las negociaciones políticas el Presidente Pedro Muadi logró importantes avances en la recuperación de la función legislativa del Congreso, respetando al mismo tiempo la continuidad del derecho legal a la interpelación. Con ello se evitó el empantanamiento crónico o el riesgo de colapso institucional del Organismo Legislativo que existía a principios de 2013.

## 6.2 Resultados en materia de legislación

Aun en medio de ese complejo entorno político en el Congreso, durante 2013 se aprobaron veinte importantes leyes en materia económica, ambiental, de seguridad, penal, de transparencia y de beneficencia.

Dada la situación política ya descrita, el reinicio de legislación se produjo a partir del mes de junio de 2013 e incluye los siguientes decretos legislativos:

No. de Decreto	Nombre	Ponente(s)
001-2013	Iniciativa que dispone aprobar Ley de regularización tributaria	Pedro Muadi Menéndez
002-2013	Iniciativa que dispone aprobar Acuerdo por el que se Establece una Asociación entre Centroamérica, por un lado, y la Unión Europea y sus Estados Miembros, por el otro, suscrito en la ciudad de Tegucigalpa, Republica de Honduras, el 29 de Junio de 2012	Organismo Ejecutivo
003-2013	Iniciativa que dispone aprobar reformar al decreto número 57-2000 del Congreso de la República, Ley de Propiedad Industrial	Pedro Muadi Menéndez
004-2013	Iniciativa que dispone aprobar Tratado de Libre comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, suscrito en	Organismo Ejecutivo

	la Ciudad de San Salvador, El Salvador el 22 de noviembre de 2011	
005-2013	Iniciativa que dispone aprobar Tratado de Libre Comercio entre la República de Guatemala y la Republica de Perú, suscrito en la ciudad de Guatemala el 6 de diciembre de 2011	Organismo Ejecutivo
006-2013	Iniciativa que dispone aprobar reformar al decreto número 51-92 del Congreso de la República, Código Procesal Penal. Reforma el cuarto párrafo del art. 264. No se podrá conceder ninguna medida sustantiva en procesos instruidos contra reincidente o delincuentes habituales.	Partidos Patriota y GANA
007-2013	Iniciativa que dispone aprobar Ley Marco para regular la reducción de la vulnerabilidad, la adaptación obligatoria ante los efectos del Cambio climático y la mitigación de gases de efecto invernadero	Bancada Guatemala, GANA, Oliverio García, Edgar Abraham, Carlos Enrique Bautista y Ronni Danilo Escobar (UCN)
008-2013	Iniciativa que dispone aprobar Ley de Registro Móvil para la Prevención y el Combate del Delito	Partidos Encuentro por Guatemala, CREO, BLOQUE INDEPENDIENTE, UNE
009-2013	Iniciativa que dispone exonerar el impuesto al Valor Agregado -IVA- y derechos arancelarios a las importaciones de bienes, suministros, donaciones e insumos que realice la entidad "Fundación de Asistencia Social de la Iglesia Católica de la Arquidiócesis de Guatemala, Caritas Arquidiocesana", destinados exclusivamente a los programas de beneficencia dentro del marco de sus respectivos estatutos, sus proyectos de asistencia social a favor de personas que se encuentran en pobreza y extrema pobreza, por el plazo de 10 años	Partidos CREO, PATRIOTA, GANA, EG, UNE, VIVA, IND, WINAQ, URNG-MAIZ, TODOS, UCN
010-2013	Iniciativa que dispone exonerar del IVA y derechos arancelarios a las importaciones de bienes, suministros, donaciones e insumos que	Partidos CREO, PATRIOTA, GANA, EG, UNE, VIVA,

	realice la entidad "Alianza Evangélica de Guatemala", destinados exclusivamente a los programas de beneficencia dentro del marco de sus respectivos estatutos, sus proyectos de asistencia social a favor de personas que se encuentran en pobreza y extrema pobreza por el plazo de 10 años	IND, WINAQ, URNG-MAIZ, TODOS, UCN
011-2013	Iniciativa que dispone exonerar el IVA a la entidad "Asociación Obras Sociales del Santos Hermano Pedro, Frailes Franciscanos OFM"	Carlos Rafael Fion Morales, (CREO), Arístides Crespo (partido patriota), GANA, EG, UNE, VIVA, IND, WINAQ, URNG-MAIZ, TODOS, UCN
012-2013	Autoriza la ampliación del plazo contractual del fideicomiso denominado "fideicomiso apoyo financiero para los productores del sector cafetalero guatemalteco.	Arístides Crespo, Cesar Leonel Soto
013-2013	Ley de Fortalecimiento Institucional, Transparencia y Calidad del Gasto Público	Organismo Ejecutivo
014-2013	Ley Nacional de Aduanas	Roberto Alejos
015-2013	Iniciativa de reforma a Ley Electoral y de Partidos Políticos	Christian Jacques Boussinot, Carlos Enrique López, Arístides Crespo
016-2013	Iniciativa Contrato de préstamo número 8203-GT, entre Guatemala y el Banco Internacional de reconstrucción y fomento BIRF, Primer préstamo programático para políticas de desarrollo de espacio fiscal para mayores oportunidades	Organismo Ejecutivo
017-2013	Iniciativa que dispone exonerar del IVA y derechos arancelarios a las importaciones de bienes, suministros, donaciones e insumos que realice la entidad "Organización Cristiana de Beneficio Social, Esperanza de Vida ONG"	Gustavo Adolfo Echeverría
	Iniciativa que dispone exonerar el IVA y los derechos arancelarios a la importación	Oswaldo Iban Arévalo Barrios (PP) Edgar Leonel



	correspondiente a la importación de alimentos, medicamentos, materiales de estudio mobiliario, vestido, equipo médico	Arévalo
	Iniciativa que dispone autorizar al Organismo Ejecutivo para que, por intermedio del Ministerio de Finanzas Publicas, suscriba los contratos de préstamos números 2764/OC-GU, 2765/BL-GU, y 2766/BL-GU a ser celebrados entre Guatemala y el Banco Interamericano de Desarrollo BID, hasta por un monto de US\$ 237,000,000.00 denominados “Programa de Consolidación Fiscal para Guatemala”.	Organismo Ejecutivo
	Iniciativa que dispone aprobar reformas a los decretos del Congreso de la República números 6-91, Código Tributario; 10-2012, Ley de Actualización tributaria; y 37-92 Ley del Impuesto de timbres fiscales y de papel sellado especial para protocolos	Organismo Ejecutivo

### 6.3 Resultados en materia de debate político

A diferencia de 2012, cuando los espacios parlamentarios de debate político estaban restringidos, durante la Presidencia de Pedro Muadi todos los partidos y bancadas, sin excepción, tuvieron la oportunidad de expresarse y desaparecieron de la práctica parlamentaria el uso de instrumentos que buscaban forzar espacios de expresión porque ya no hacían falta, tales como megáfonos, lanzamiento de objetos peligrosos, etc.

En buena medida lo anterior se logró porque el Presidente Muadi construyó espacios de interlocución institucionales como Presidente del Congreso, buscando puentes de comunicación entre distintas fuerzas políticas, hacia el gobierno y hacia la sociedad.

Reuniones semanales de diálogo político interpartidario permitieron encontrar puntos de acuerdo que hicieron posible avanzar, aun en medio de las condiciones adversas.

Aun cuando el rumbo de los acontecimientos en el Congreso dependen de muchos factores y fuerzas, el hecho de que la Presidencia parlamentaria esté ocupada por un diputado proclive al diálogo y a los entendimientos constituye un factor político favorable al buen funcionamiento parlamentario.

## 6.4 Resultados en materia de diálogo e intermediación social

El Presidente Pedro Muadi interpretó que el trabajo parlamentario va más allá de las paredes del Congreso de la República, en la medida en que este Organismo del Estado debe ser, por naturaleza, representativo de los intereses y necesidades de ciudadanos y ciudadanas del país.

Desde esa perspectiva, el Presidente Pedro Muadi desarrolló sistemáticamente a lo largo de 2013 encuentros de diálogo social y político con los más diversos sectores del país, tanto para recoger sus puntos de vista y propuestas, como para comunicar de manera directa la situación vivida dentro del Congreso de la República.

A lo largo del año, la Presidencia del Congreso de la República mantuvo reuniones de trabajo con los siguientes sectores representativos del país:

1. Mesa Plural de Desarrollo, integrada por organizaciones indígenas, campesinas, magisteriales y gremiales
2. Autoridades ancestrales indígenas de Chichicastenango, Sololá, Totonicapán, Escuintla y Sacatepéquez
3. Iniciativa por la Transparencia, AporT
4. Rectores de las universidades del país
5. Fiscal General de la República
6. Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos
7. Gremial de Empresarios Indígenas, GUATEMAYA
8. Radio La Voz de Atitlán
9. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, CONADUR
10. Arzobispo Metropolitano, Monseñor Julio Vian
11. Presidencia del Colegio de Abogados y Notarios
12. Movimiento Feminista Guatemalteco
13. Red Nacional de Discapacitados
14. Junta Directiva del Consejo Nacional de Personas con Discapacidad, CONADI
15. Congreso Visible
16. Fundación Esquipulas para la Integración Centroamericana
17. Unidad Nacional de Atención al Enfermo Renal Crónico, UNAER
18. Coordinadora Nacional de Productores de Granos Básicos
19. Fundación Escuela de Gobierno
20. Escuela para Niños Ciegos Santa Lucía
21. Asociación Guatemalteca de Exportadores, AGEXPORT
22. Comité Olímpico Guatemalteco

23. Cáritas Arquidiocesana
24. Estudiantes de cursos de Altos Estudios Estratégicos en Seguridad
25. FUNDESA
26. Foro Guatemala
27. Organismo Naleb'
28. Líderes comunitarios de Petén
29. Familiares de Luis Felipe Girón May(+)
30. Centro de Rescate Río Hondo, Zacapa
31. Alianza Evangélica de Guatemala
32. Obras Sociales del Hermano Pedro

## **6.5 Actividad internacional**

Adicionalmente a la amplia y variada interlocución nacional, el Presidente del Congreso 2013 Diputado Pedro Muadi, realizó una intensa y diversa actividad de proyección internacional, en la cual mantuvo una interlocución con las siguientes instituciones internacionales:

- a) *Directora de la Organización Internacional del Trabajo , OIT, Cleopatra Doumbia-Henry*
- b) Embajador de Colombia acreditado en Guatemala
- c) Representante-Residente del Sistema de Naciones Unidas en Guatemala
- d) Director de País del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD
- e) Jefe de Misión de Cooperación Alemana en Guatemala, GIZ
- f) Representante de la Organización de Estados Americanos en Guatemala, OEA
- g) Representantes de la Unión Europea
- h) Representantes de la Nación Oneida, de Estados Unidos
- i) Delegación Parlamentaria Mexicana
- j) Vicepresidente del Consejo de la Federación Rusa
- k) Unidad de Voluntarios de Paramedics for Children

## **7. Situación del Congreso de la República al concluir el proyecto**

En un entorno de virtual paralización del Congreso, se logró avanzar en recuperar el espacio de legislación; en mantener vigente el espacio legal de las interpelaciones, pero en complementariedad y equilibrio con las demás funciones del Organismo Legislativo; en la promoción de espacios de diálogo político interpartidario; y con ello en evitar que continuara la inercia de empantanamiento crónico o de colapso institucional.

A inicios de 2013 se argumentaba, incluso, por parte de algunos sectores, la necesidad de *depuración* del Congreso, lo que hubiera significado una crisis política de Estado y la amenaza de rompimiento del orden institucional democrático. A finales de 2013, esa tendencia logró ser revertida y la aprobación de 19 decretos legislativos demuestra que, gracias a una intensa gestión política se logró legislar sin menoscabo del derecho de fiscalización e interpelación de los diputados y diputadas.

El Congreso de la República quedó “re-habilitado” para funcionar, lo cual, en términos de institucionalidad democrática y de Estado de Derecho puede considerarse como una contribución significativa, más allá de que ello no sea reconocido en lo inmediato de manera pública.

Las reservas y señalamientos públicos de escepticismo realizados hacia el Presidente Muadi por su novedad en el quehacer político no prosperaron, tanto por su propio desarrollo político durante el año como por el soporte que se le brindó a través de las actividades del proyecto.

En adelante, quedará preservado el derecho a la interpelación de funcionarios pero de igual manera quedó preservado el espacio de continuidad del ejercicio de legislación, debate político e intermediación social, gracias a la estrategia político-legal exitosa implementada por la Presidencia parlamentaria durante 2013.

## **8. Lecciones Aprendidas**

A pesar de su brevedad, el proyecto dejó una serie de enseñanzas que deben ser incorporadas al acervo en permanente desarrollo de PNUD. Sin pretensiones de exhaustividad, se recogen las que se consideran las principales lecciones aprendidas:

**8.1** La decisión de implementar un Proyecto, aun cuando su horizonte por mandato legal del funcionario a apoyar sea temporal, tiene que ver con la lectura estratégica que se haga del momento político y de la perspectiva que se pretende dejar asentada. En este caso, aun cuando el apoyo fue temporal, la principal contribución del proyecto fue aportar al desentramamiento, rescate y reencauzamiento de un organismo del Estado guatemalteco que es clave para la democracia. Por consiguiente, las lecturas no deben ser sólo cronológicas sino estratégicas.

**8.2** El proyecto reafirmó la necesidad de apoyar a personas y funcionarios con visión más de país y de Estado, que de partido o de un período específico de gobierno.

Sólo así se puede apoyar procesos cohesionadores, incluyentes y de beneficio amplio.

- 8.3 Los más altos organismos del Estado deben contar con unidades estratégicas élite, con visión de país, de Estado y de amplia experiencia y competencia, mediante las cuales se pueden lograr efectos multiplicadores y de incidencia en política pública, legislación y acciones democráticas y de desarrollo humano.
- 8.4 Este tipo de proyectos hace necesaria la constante revisión de la efectividad del uso de los recursos en el universo más grande del conjunto de proyectos apoyados por PNUD. Sin ninguna duda, la trascendencia e influencia de este proyecto, por mucho, era más estratégica que algunos otros proyectos que consumen importantes cantidades de recursos pero con resultados más limitados.
- 8.5 Aun cuando este tipo de proyectos sean altamente sensibles y, de alguna manera, heterodoxos, es importante que se encuentre estabilidad y constancia en el cumplimiento mutuo de los compromisos adquiridos entre las partes desde el inicio, y evitar que sufran cambios durante la marcha.
- 8.6 Es importante mantener una lectura constante del “timing político”, con la finalidad de identificar el momento político para cada cosa, para cada objetivo. Los objetivos estratégicos a lograr pueden ir variando según las circunstancias, la situación política y el momento del que se trate.

## 9. Recomendaciones

Tomando en cuenta lo logrado por el proyecto, al mismo tiempo que el interés de PNUD de dar una contribución más general a la gestión de la gobernabilidad y la conflictividad social, se hacen las siguientes recomendaciones:

- 9.1 Mantener apoyos específicos al Congreso en ámbitos delimitados y en función de objetivos específicos de transformación de situaciones que generan ingobernabilidad y conflictividad. En ese sentido, se recomienda dar apoyos puntuales a actividades específicas de la Presidencia del Congreso 2014 para mantener canales abiertos de comunicación; así como apoyar los procesos de preparación de reformas a la Ley de Minería, a la Ley General de Electricidad y a alguna normativa viable relativa a los pueblos indígenas.
- 9.2 Fortalecer la línea de *gestión política de la conflictividad* como la manera más efectiva de contribuir a efectos transformadores, más que centrarse en los aportes sólo metodológicos en donde la técnica corre el riesgo de pretender sustituir a la sustancia.
- 9.3 Conservar, consolidar y desarrollar un núcleo humano de análisis estratégico de alto nivel, que le permita a PNUD contar con insumos cualitativos para fortalecer

su capacidad de influencia e incidencia, así como un liderazgo en la comunidad internacional que opera en Guatemala.

- 9.4** Construir una plataforma digital propia que le permita la gestión de comunicaciones seguras y de la información oportuna en tiempo real, con independencia de la localización física de los usuarios. Se recomienda realizar la actividad pendiente de conocimiento de la plataforma creada por el proyecto, y solicitar el apoyo del consultor que la creó.
- 9.5** Implementar un mecanismo ágil de asesoría política para las autoridades de PNUD que les permita disponer de un soporte para una adecuada actuación en el complejo entorno político que se avecina de cara a los cambios en organismos del Estado en 2014, la campaña electoral por iniciarse de facto y las elecciones de 2015.