

Capítulo III

Pobreza y participación política en Guatemala

*Juan José Narciso Chúa**

* Consultor de DEMOS. Administrador de Empresas por la Universidad de San Carlos de Guatemala, con Maestría en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública y Universidad de San Carlos de Guatemala y Maestría en Economía por la University of New Mexico, Estados Unidos. Trabaja como consultor independiente. Ha sido consultor de organismos internacionales como el BID, el Banco Mundial, PNUD y CEPAL. Ha trabajado con otros organismos regionales como INCAP, FLACSO, CLACSO. Ha trabajado en temas de ambiente y conservación de la naturaleza como The Nature Conservancy y el Fondo Nacional para la Conservación de la Naturaleza, FONACON. Ha sido funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el servicio exterior en México, Secretario Ejecutivo de CONAP, Viceministro de Energía y Minas, Director de la Escuela de Gobierno y Gestión Pública y es Investigador Socioeconómico en la Procuraduría de Derechos Humanos en Guatemala.

1. Introducción

La participación ciudadana y política, y la pobreza, parecen dos variables contrapuestas porque la segunda no pareciera encontrar posibilidades de intervenir en la primera, y la primera pareciera que se encuentra alejada de involucrar a conglomerados sociales que conviven en la pobreza.

No obstante, luego de realizado este trabajo, aunque aparentemente contradictorias, ambas variables se complementan y se necesitan en el sentido que la participación política o ciudadana resulta vacía o falta de contenido y fuerza sin el aporte de todos los colectivos sociales; mientras que la pobreza, como una condición derivada de la exclusión, se encuentra con mejores posibilidades reales de intervenir en los procesos de participación si se genera la debida apertura e inclusión, ejercicio fundamental para la democracia en Guatemala y en cualquier país.

Esta discusión teórica se torna apremiante en los esfuerzos por profundizar la democracia, principalmente cuando la mayoría de la población evidencia con desencanto y hasta con dolor, que la democracia no ha resultado lo que se esperaba o no ha llenado sus expectativas – tal vez más altas y más grandes-, por lo que la mutua interrelación entre participación y pobreza debe comprenderse en una dimensión donde se conjuguen esfuerzos para que una apunte a la otra. Así, los resultados del ejercicio democrático empezarán a percibirse con mayor claridad y menos descontento que en la actualidad.

En el primer capítulo de fondo de este trabajo, se incluye lo relativo a la metodología de trabajo de la investigación, que cuenta con dos momentos específicos: primero, la preparación de un directorio de instituciones y organizaciones y, segundo, el análisis y la investigación con respecto a ejes de trabajo que se incluyen de seguido.

Fuera de este debate conceptual, es conveniente indicar que en el estudio se desarrollan los siguientes cuatro ejes de trabajo:

- Eje 1: El derecho de las personas a determinar su propia forma de organización;
- Eje 2: El derecho a elegir y ser electo;
- Eje 3: Participación ciudadana; y,
- Eje 4: Rendición de cuentas.

En cada uno de ellos se trata de recrear la realidad social y democrática guatemalteca, para lo cual se incorporan cuadros y gráficos que se consideran necesarios para sustentar las afirmaciones o interpretaciones que se hacen respecto de cada eje temático.

Estos cuatro ejes también son motivo de cuestionarios que se enviaron a diferentes instituciones públicas y organizaciones sociales para conocer su opinión. El proceso de envío y recepción de los cuestionarios no ha sido muy eficiente, pero se espera que se culmine el llenado de los mismos.

Finalmente, se deja constancia de la riqueza teórica y práctica del trabajo, pues permitió profundizar en aspectos de la vida nacional que parecían encontrarse lejanos de comprenderse en su mutua importancia e imbricación teórica y práctica. Como es usual en este tipo de documentos, cualquier comentario u opinión vertida en el mismo, al igual que cualquier imprecisión, corresponden fundamentalmente al autor del trabajo.

2. Metodología

La metodología del trabajo partió de dos instrumentos fundamentales. El primero corresponde a todo el esfuerzo de compilación de bibliografía e información relativa a las diferentes instituciones y organizaciones que actualmente realizan un trabajo vinculado a la democracia y específicamente a la participación ciudadana y política como un eslabón imprescindible para involucrar a los grupos vulnerables de la sociedad que se encuentran caracterizados por su condición de pobreza y exclusión.

Este primer ejercicio permitió realizar un mapeo de las diferentes instituciones y organizaciones que existen y trabajan dentro de este esfuerzo tan apremiante para la democracia en el país y que concita mayor análisis, discusión y debate.

El segundo instrumento todavía se encuentra en el marco de la información secundaria, pero en términos de cruzar cuatro ejes de trabajo sobre dimensiones diferentes de la participación que se requieren para comprender el fenómeno de la participación como instrumento de combate a la pobreza.

Dentro de este segundo instrumento, se pudo hacer un esfuerzo mayormente analítico e interpretativo sobre la participación política y ciudadana, documentando con cuadros y gráficos que permiten ilustrar el comportamiento de determinadas variables con respecto los ejes temáticos en Guatemala.

Finalmente, el tercer instrumento se perfila como boletas de encuesta donde se plantean diferentes preguntas con respecto a los temas centrales del estudio que se han enviado a distintas organizaciones e instituciones y que proveerán de mayor información al estudio en referencia.

3. Debate conceptual y empírico: pobreza y participación política en Guatemala

3.1 Consideraciones acerca de la pobreza

Cuando se busca determinar la interacción entre pobreza y participación ciudadana, conviene establecer los conceptos a los cuales se hace referencia. En primer lugar, se entiende por pobreza aquel estado de situación en donde las personas no consiguen cubrir sus necesidades fundamentales de alimentación, educación, salud y vivienda, y que generan efectos intergeneracionales en sus descendientes.

Esta situación de pobreza expresa condiciones en las personas que los obligan a la búsqueda de satisfacción de sus necesidades primarias por medio de actividades relacionadas con la mendicidad en el peor de los extremos, pasando por el desarrollo de formas informales de trabajo como el comercio -venta de cualquier producto pequeño y de bajo nivel de rentabilidad en las calles- la prestación de algunos servicios como cuidar vehículos, lavar carros, lustrar y otras similares.

La transmisión intergeneracional se realiza cuando los hijos apoyan en la realización de estas actividades informales en las calles desde muy corta edad.

Con respecto a la caracterización resumida de las causas históricas y estructurales de la pobreza, se puede indicar lo siguiente:

- Una influencia permanente de las élites económicas en las decisiones estratégicas de los diferentes gobiernos, quienes han delimitado y establecido las condiciones de la gestión de los distintos regímenes, sin permitir hacer cambios de fondo en los problemas estructurales del país: pobreza, régimen de tenencia agraria; impunidad en la justicia; la corrupción de gobernantes y élites y estructura tributaria.

- Una débil estructura tributaria, caracterizada no sólo por ser baja en términos de la relación con el PIB, (actualmente en 2010, se sabe que la carga tributaria se encuentra alrededor del 9.6%, influenciada fuertemente por la caída en el consumo y el ingreso derivado de la crisis económica y financiera internacional), sino además configurada por la mayor presencia de impuestos indirectos -principalmente el IVA- y baja incidencia y profundidad de los impuestos directos -ISR y IUSI, éste último basado en el autoevaluó- y con ello se denota la limitada capacidad de los gobiernos de incidir en el ámbito social del país -educación, salud, vivienda y, hoy con mayor necesidad, en la seguridad.
- Un Estado débil, caracterizado por la poca independencia de las élites económicas; poroso, completamente influenciado por las élites, pues las denuncias en cada período de gobierno son múltiples⁵⁴, aunque poco demostrables; y sin una estructura organizativa sustentada en una carrera administrativa de los diferentes mandos técnicos y medios, con lo cual nunca se construye institucionalidad.
- Un sistema judicial caracterizado más por la impunidad, el clientelismo, la corrupción, la ineficiencia en los procesos y la poca transparencia de jueces y magistrados, lo cual configura una Corte poco confiable y con marcadas denuncias de lenidad, indolencia e incapacidad.
- Programas de gobierno caracterizados por el clientelismo, la poca transparencia e incoherencia en la lucha contra la pobreza, con lo cual los índices de este flagelo continúan siendo alarmantes, principalmente en poblaciones rurales, indígenas y grupos vulnerables, como niños, niñas, adolescentes y ancianos.
- Una estructura agraria y productiva que favorece en términos de posesión y producción a los grupos agroexportadores dejando en espacios reducidos y poco fértiles a los campesinos, y ninguna política de gobierno ha intentado modificar la tenencia en la posesión, amén de mínimos resultados del Fondo de Tierras, más en la regularización que en la dotación de tierras y con mayor presencia en un programa de arrendamiento de tierras a campesinos.
- Los diferentes regímenes de gobierno han sido caracterizados por su orientación clasista -en el caso de Arzú, con mayor profundidad- racistas -en la mayoría de gobiernos, con cambios básicos en Portillo, Berger y Colom- y discriminatorios en sus prácticas y políticas con la población indígena, campesina y rural principalmente -casi todos los gobiernos prácticamente⁵⁵, aunque es conveniente subrayar que durante la gestión de Berger no solo se abren espacios para funcionarios de origen étnico, sino que además se crea la Comisión contra la Discriminación y el Racismo (CODISRA).

3.2 La exclusión, la discriminación y el racismo en Guatemala: tres realidades mutuamente imbricadas

En Guatemala se pueden encontrar manifestaciones concretas de exclusión y discriminación, en donde las actitudes discriminatorias son, por principio, excluyentes e igualmente, la exclusión implica una acción discriminatoria. El racismo constituye otro fenómeno negativo recurrente en la sociedad guatemalteca.

El racismo constituye la forma más desagradable de discriminación y exclusión, tiene explicaciones históricas aunque ha cambiado con el tiempo, pero no ha sido posible erradicarlo.

54 Efectivamente, todos los gobernantes han sido denunciados por actos de corrupción; sin embargo, el único que tiene un proceso abierto es el ex presidente Portillo, que actualmente se encuentra en prisión y bajo proceso judicial. En contraste, en Costa Rica, se han abierto procesos a ex mandatarios, uno de ellos fue encarcelado y el otro ha sido hallado culpable de recibir comisiones en compras de suministros.

55 En este caso, la alusión de discriminatorios se entiende en el sentido que en su práctica de política de gobierno, nunca han buscado resolver -consciente, sistemática, coherentemente y con base institucional permanente-, los graves y profundos problemas por los que atraviesan grandes contingentes de la población que no tienen acceso a la tierra, el trabajo, la salud, la educación, la vivienda y la seguridad, para citar algunos de los aspectos que la Constitución Política establece como funciones principales del Estado y que constituyen derechos de las personas.

Sin embargo no toda forma de exclusión o discriminación proviene de actitudes racistas. Éstas responden a condiciones o posiciones contrarias a permitir la libre inclusión y participación. Por su parte, la discriminación significa el rechazo a personas o grupos por condiciones de pobreza, de religión, de ideología, de pertenencia a partidos políticos y de raza, entre las principales.

En la sociedad guatemalteca se dan otras expresiones de discriminación a partir de actitudes clasistas que prevalecen; es decir, que hacen referencia a la extracción de clase -principalmente superiores o de condición acaudalada- y que por lo tanto excluyen a personas de clases socioeconómicas inferiores. Esta situación se refuerza con posiciones elitistas, en referencia a que las clases de mayor poder económico y posición social son las que caracterizan a las élites dominantes.

Las actitudes discriminatorias y racistas tienen raíces históricas, que se determinan desde la conquista y posteriormente en la colonia, en donde se configuran las actitudes discriminatorias contra la población indígena e incluso la mestiza por parte de los criollos y peninsulares, que aún y en un contexto distinto prevalecen hasta nuestros días.

Estas actitudes de discriminación se amplían a otros sectores de la sociedad, como los pobres y las mujeres. Tales actitudes se expanden por cuestiones de religión y filiación ideológica o política, generando procesos de discriminación y exclusión social.

El Informe Nacional de Desarrollo Humano de 2005, denominado *Diversidad Étnico-Cultural: La Ciudadanía en un Estado Plural*, consigna al respecto:

...en su concepción inicial, el racismo estuvo basado en la diferencia e inferioridad biológica; en la actualidad esa interiorización está basada, predominantemente, en los rasgos culturales;...hoy en día, el racismo propone que hay grupos étnicos que son “atrasados” y por ello constituyen un obstáculo para el desarrollo, en contraste con otros grupos, cuyas características, valores y logros representan la modernidad a alcanzar.

El racismo permea además todo el comportamiento social, no sólo de forma personal, sino institucional, pues en diversos grados y expresiones forma parte de la construcción ideológica en que ha crecido y contribuye a mantener la situación de dominación y desigualdad. Pero ésta no es su única forma de expresión: ...un sector de la población se encuentra en inferioridad socioeconómica, pero también en cuanto su participación política. Así, aunque en la actualidad no haya nada que diga que tengan que ser inferiores, de hecho están en esa condición. Esto es lo que se llama el racismo estructural, que no tiene que ser explícito para funcionar, sino que está inserto en la misma conformación actual de la sociedad y por ello, contribuye a la génesis y perpetuación de la desigualdad del país⁵⁶.

Esta condición de exclusión y discriminación se percibe muchas veces de parte del Estado hacia la sociedad civil, pues se generan actitudes o posturas o concretamente políticas públicas que discriminan a grandes contingentes de población. Un ejemplo de esta situación se puede analizar desde la perspectiva de ciudadanía, pues la condición de ciudadanía no implica únicamente contar con el documento que lo identifica como guatemalteco o guatemalteca. Tampoco se obtiene la ciudadanía por el simple ejercicio del voto, como si se tratara de una situación automática.

La condición efectiva de ciudadanía, de acuerdo con la Constitución Política del país, debe concretizarse con el cumplimiento de los derechos sociales que en la misma se establecen. En este sentido, el verdadero ciudadano debe ser el beneficiario de una dotación integral de servicios básicos contenidos como derechos en la constitución, tales como la educación, la salud, la seguridad pública, la alimentación y la seguridad social. Éstos constituyen requisitos sociales fundamentales para ser un verdadero ciudadano.

56 PNUD (2005). *Diversidad Étnico-Cultural: La Ciudadanía en un Estado Plural*. Informe Nacional de Desarrollo Humano, pp. 14-15. Las negritas no son del original.

Todas estas condiciones han generado relaciones de poder con una concentración del ingreso, la riqueza y la tierra en élites políticas y económicas, que a su vez ha propiciado relaciones de inequidad, sumiendo a muchos grupos de la población en condiciones de pobreza.

Estas relaciones de inequidad se expresan en las políticas públicas de distribución del ingreso. Al observar el presupuesto del gobierno, se refleja una asignación de gastos sociales creciente, aunque todavía baja en relación con el resto de países de Centroamérica.

3.3 Concentración de poder e inequidad

Uno de los indicadores de la desigualdad social prevaleciente en Guatemala como en América Latina, se refiere a la concentración del ingreso y la riqueza en pocas manos, situación que condiciona relaciones de poder y dominación que afectan seriamente las posibilidades de cohesión social en el país y configuran relaciones de inequidad.

Esta situación también genera efectos serios en el ingreso y la propiedad, pues permite una concentración excesiva de ambos en pocas manos y de ahí sus efectos derivados en el ejercicio del poder. La concentración de riqueza en pocas manos recrea condiciones para la articulación de fuerzas corporativas o élites que presionan a los gobernantes, de tal manera, que muchas de las políticas públicas son influidas directamente haciendo uso de esta condición de superioridad, e igualmente, explican las actitudes dóciles y clientelares de los Estados, en este caso el guatemalteco, ante las presiones de la oligarquía.

Uno de los indicadores que permite medir las condiciones de desigualdad en un país, es el denominado índice de Gini. A continuación se presenta el referido índice para varios países de Latinoamérica, incluido Guatemala.

Cuadro 1
Índice de Gini en países latinoamericanos
Porcentajes

País	Porcentaje
Bolivia (2002)	60,1
Haití (2001)	59,2
Colombia (2003)	58,6
Paraguay (2003)	58,4
Brasil (2004)	57,0
Guatemala (2002)	55,1
El Salvador (2002)	52,4
Costa Rica (2003)	49,8
Venezuela (2003)	48,2
México (2004)	46,1
Uruguay (2004)	44,9
Nicaragua (2001)	43,1

Fuente: PNUD, 2007.

Igualmente, los indicadores de pobreza constituyen muestras palpables de desigualdades sociales severas. En Guatemala se conoce que muchas personas viven bajo el umbral de la pobreza y sobreviven con ingresos de US\$2.00 diarios. El cuadro siguiente permite visualizar esta situación para varios países de Latinoamérica.

Cuadro 2
Porcentaje de la población con ingresos inferiores a US\$2.00 por día
Países seleccionados de Latinoamérica

País	Porcentaje
Nicaragua (2001)	79,9
Haití (2001)	78,0
Bolivia (2002)	42,2
El Salvador (2002)	40,6
Venezuela (2003)	40,1
Honduras (2003)	35,7
Guatemala (2002)	31,9
Perú (2003)	30,6
Brasil (2004)	21,2
Argentina (2004)	17,4
México (2004)	11,6
Costa Rica (2003)	9,8
Chile (2003)	5,6

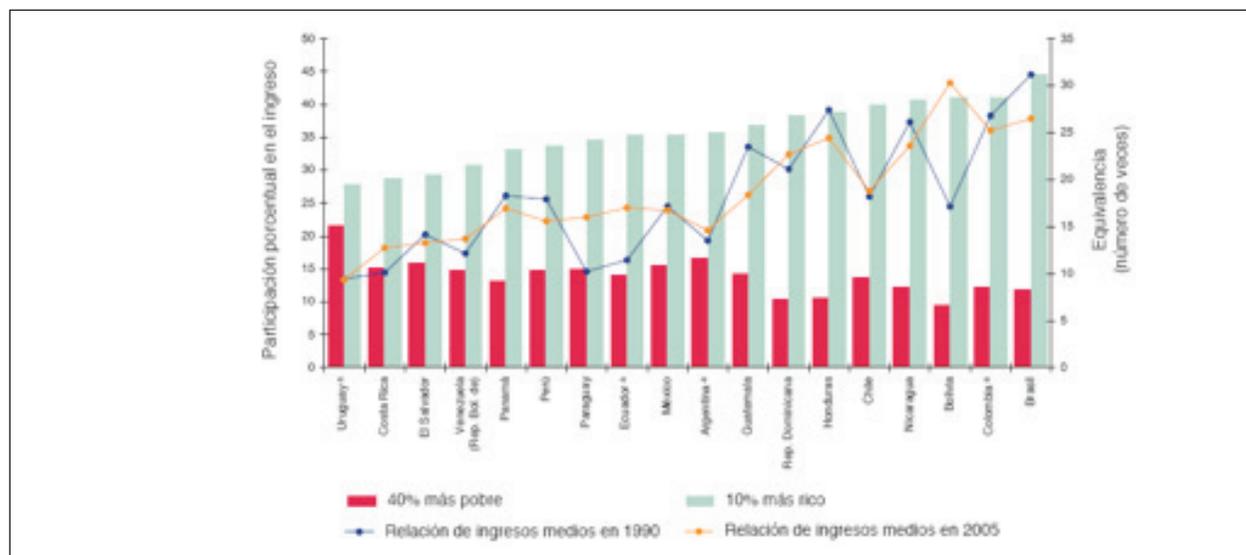
Fuente: PNUD, 2007.

Mientras el índice de Gini sea más alto, mayor concentración de la riqueza existirá en un país, en el caso de Guatemala el mismo es del 55.1%, uno de los más altos de este grupo de países, en donde destaca Bolivia y Haití –por ser países con menos recursos- y Brasil y Colombia, dos de los países de mayor desarrollo relativo en Latinoamérica. Interesante resulta el dato de Nicaragua, pues a pesar de ser un país con bajo desarrollo económico, presenta una distribución de la riqueza más equitativa incluso que Costa Rica, Uruguay y México.

El gráfico siguiente de la CEPAL es ejemplificante al respecto de la desigualdad, pues involucra el indicador de la participación de hogares en el ingreso total, estratificados por pobres y ricos, así como vincula la relación de ingresos medios en los años 1990 y 2005.

Gráfico 1

América Latina: participación de los hogares en el ingreso total según deciles de ingreso alrededor de 2005 y relación de ingresos medios entre ambos, 1990-2005



Fuente: CEPAL sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países y Banco Mundial, World Development Indicators (WDI).

En el gráfico 1, se puede observar que Guatemala se encuentra dentro del 10% de los países más ricos (el octavo de derecha a izquierda) pero también como se encuentra dentro del 40% más pobre (undécimo de izquierda a derecha).

En este sentido, el Informe del PNUD sobre desarrollo humano en Guatemala (2007), señala con respecto a la concentración del poder y la riqueza:

...la concentración del poder y la riqueza pareciera no ser un rasgo sostenible, histórico, propio de la sociedad guatemalteca...pero se considera una continuidad o una característica sostenible del entorno político y cultural del país, por el carácter original y acusadamente vigoroso y permanente que tiene la tendencia a la concentración de los activos productivos, a la monopolización de la riqueza, a la extrema centralización del capital, el poder y los conocimientos y, en general de la diversas ventajas de la vida social.

La concentración de la riqueza tiene consecuencias en tres aspectos fundamentales: frena el desarrollo económico; concentra el poder en pocas manos y limita el desarrollo político democrático...; el resultado final es la formación de una élite económicamente poderosa y poco diversificada.

Lo oligárquico es la fusión del poder político con la riqueza económica que produce un estatus de privilegios, apoyados por el color, el apellido, la tradición y la pervivencia de mecanismos estructuralmente marginadores.⁵⁷

3.4 Participación ciudadana y participación política: Dos momentos, un solo espacio

La participación se puede entender en dos vías. La participación ciudadana que invoca a las personas en el ejercicio del sufragio y en los derechos de elegir y ser electo, mientras que la participación política se entiende como aquellos procesos de participación de la gente en los espacios para acceder a sus derechos de ser informados, de ser escuchados y de poder participar en las decisiones de gobierno. Es decir, implica un

57 Guatemala: Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008. Guatemala: ¿Una economía al servicio del desarrollo humano?, página 43.

estadio superior a la participación ciudadana, pues concita a un ejercicio de participación más directa y más vinculada a las cuestiones de poder y de gobierno.

Este proceso de participación ciudadana y política implica un Estado que profundice el ejercicio democrático como elemento estratégico para la convivencia social, y que genere la apertura de espacios necesarios para la aportación, reflexión, debate e incidencia de los diferentes actores sociales en las decisiones de la gestión pública.

Igualmente, la dimensión de la participación requiere de una sociedad civil no sólo organizada, sino abierta a la discusión y proclive a alcanzar acuerdos, en donde los mismos implican aceptar condiciones y retraer posiciones, para alcanzar puntos intermedios en donde se favorezca el interés colectivo con respecto a los intereses particulares.

Esta condición todavía se encuentra en una fase de construcción en el caso de Guatemala y si bien es cierto se ha ganado mucho en el terreno de la democracia –como la libertad de expresión, de asociación, de libre elección y otras como la tolerancia–, todavía los regímenes de gobierno se encuentran sumamente supeditados a la influencia de la oligarquía, con lo cual el Estado todavía no es un ente independiente completamente, ni ha ganado mucho espacio con respecto de las élites.

En Guatemala se han dado varios momentos de participación ciudadana y política más allá de las elecciones, como el movimiento en contra del autogolpe propiciado por el ex presidente Serrano Elías en 1992; el proceso de negociación entre el gobierno y la URNG, que tuvo la participación de diferentes sectores de la sociedad civil y el CACIF no participó sino en pláticas bilaterales; la firma de los Acuerdos de Paz en 1996; y la participación en un referéndum para elevar los acuerdos de paz a categoría de leyes. Aún así, todavía no se ha podido construir un proceso permanente de participación política para incidir sobre las decisiones de gobierno en materia de políticas públicas.

Con la aprobación la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, se abre no sólo un nuevo espacio para la participación democrática, sino que además se establecen los mecanismos que hacen posible dicha participación política en las decisiones de gobierno. En este sentido, el fortalecimiento de los procesos de descentralización, la autonomía de los gobiernos locales, la dotación de recursos financieros específicos y autónomos y la potencialidad de los Consejos de Desarrollo, establecen un conjunto de factores propicios para fortalecer la participación política y ciudadana a nivel local⁵⁸.

El Informe de Desarrollo Humano de Guatemala (PNUD, 2005), al respecto anota⁵⁹:

El desarrollo humano implica también la posibilidad de que las personas puedan tomar parte activa en los procesos y en las decisiones que afectan sus vidas y la de los colectivos de los cuales forman parte. La participación política permite esa injerencia en el gobierno de la vida pública y colectiva de una sociedad.

En Guatemala, la historia de los esfuerzos de amplios segmentos de la población por la inclusión política es la espinosa crónica del proceso de la ciudadanización: hasta hace poco más de 40 años, se calcula que no eran ciudadanos cerca del 75% de la población: no votaban ni los analfabetos, ni las mujeres, ni los pobres. La ampliación de la presencia política maya y de otros sectores subalternos, es un proceso lento y lleno de contratiempos, un camino que ya se empezó a recorrer.

58 Se habla expresamente del nivel local, pues a nivel nacional nunca se ha podido implementar el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano porque han sido eludidos de organización por parte de la Municipalidad del Departamento de Guatemala y por parte de las autoridades de gobierno. No se abren espacios vigentes para la incorporación de la población en las decisiones de gobierno.

59 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2005). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005. Diversidad étnico-cultural: la ciudadanía en un Estado plural*. PNUD, Guatemala, página 197.

3.5 La interacción entre pobreza y participación

La relación entre pobreza y participación se desenvuelve en el ámbito de la interacción en donde la variable de participación ciudadana y política involucra a la pobreza; es más propicia esa interacción pues la participación se orienta a la recreación de posibilidades para que las personas que viven en pobreza puedan incorporarse plenamente al esfuerzo de construir una ciudadanía diferente, una democracia distinta y una sociedad incluyente.

Pero también ambas variables plantean una contradicción en sí mismas, pues las condiciones de pobreza, que constituyen el resultado de la exclusión, dificultan las posibilidades de participación ciudadana y política, ante la imperiosa necesidad de tener que resolver cuestiones cotidianas para la sobrevivencia de la familia y los hijos.

Esta contradicción cobra mayor dimensión, pues si bien es cierto, la pobreza no facilita la participación, el hecho de no participar tampoco propicia la lucha constante para modificar las condiciones de vida de un gran número de personas y por lo tanto, aunque las variables pueden parecer enfrentadas, en realidad constituyen elementos mutuamente interrelacionados. La participación ciudadana y política se nutre de la mayor diversidad, cantidad y calidad de personas para construir una sociedad diferente e incluyente; y la pobreza, para poder ser superada, demanda participación responsable en los asuntos de Estado, de gobierno, de política pública y de sociedad.

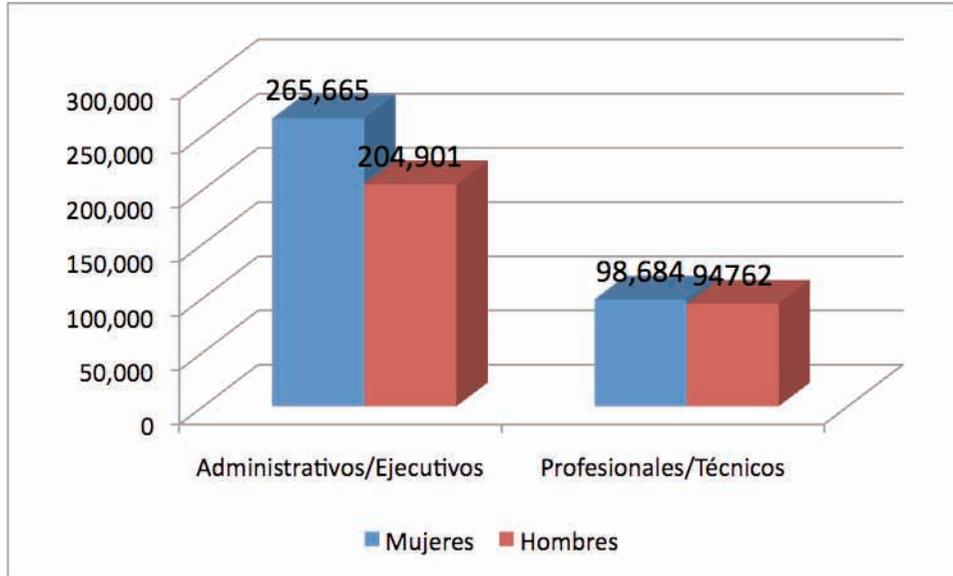
Esta mutua interacción requiere de una visión mayormente integradora por parte del Estado para convertirse en el centro de convergencia de diferentes intereses, establecer condiciones para la reflexión, el debate y el consenso. En un esfuerzo para propiciar el intercambio de ideas, también se debe constituir en la plataforma para construir políticas públicas mayormente inclusivas y de propuestas para atender los problemas de la mayoría, para resolver problemáticas estructurales de colectivos sociales que requieren más acceso y oportunidades de participación en aquellos ámbitos en donde se las ha excluido históricamente.

La exclusión entendida como la existencia de conglomerados humanos y sociales que se encuentran limitados del goce o disfrute, o acceso de oportunidades económicas, políticas, culturales y sociales, que existen en una sociedad determinada, demanda como contrapartida acciones o políticas que hagan posible el acceso de los grupos vulnerables o excluidos a los factores claves de la inclusión como son: a) el ingreso; b) el empleo; c) el mercado; y d) la participación social, configurada en la posibilidad de poder ser escuchado y escuchar y de poder incidir en las decisiones de gobierno.

La inclusión social, a partir de propiciar la participación ciudadana y política, rompería con las trabas socioculturales tale como las prácticas de exclusión y racismo en relación a la condición étnica, de género, religión, preferencias sexuales y de edad del individuo (niños, jóvenes y ancianos). Un dato sobre la inclusión se considera en el gráfico 2, en donde se presentan diferentes tipos de puestos y el número de personas ocupadas, relacionados con la cuestión de género.

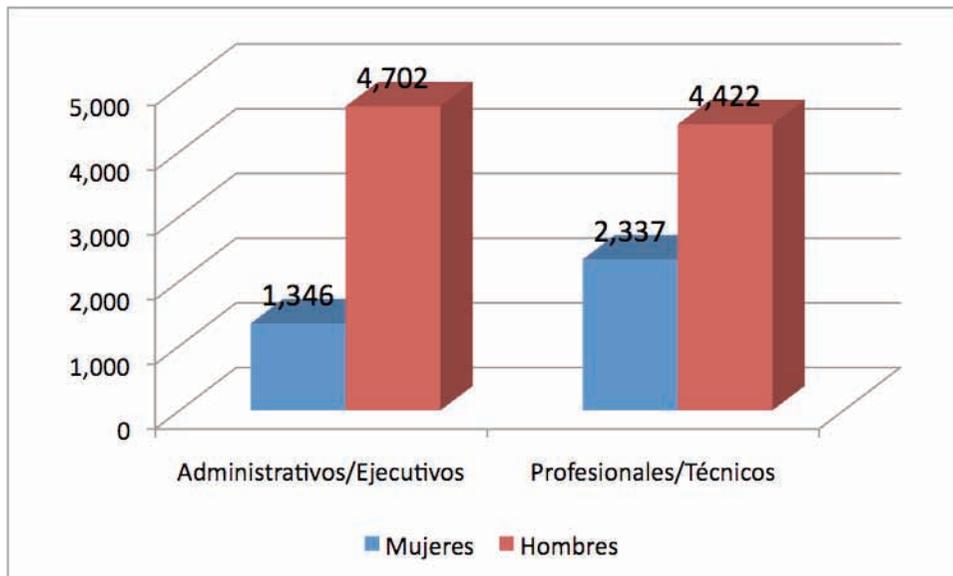
En la gráfica siguiente, se presenta la misma relación únicamente que en términos de salarios, en donde si se puede observar una brecha significativa entre los ingresos percibidos por las mujeres en comparación con los hombres.

Gráfico 2
Número de puestos ocupados por hombres y mujeres según ocupación 1998



Fuente: Elaboración propia con base a Informe Nacional de Desarrollo Humano 2000: La fuerza incluyente del desarrollo humano. Guatemala 2000. Con base a cifras de ENIGFAM 1998/99.

Gráfico 3
Salarios mensuales percibidos según tipo de puesto por hombres y mujeres 1998



Fuente: Elaboración propia con base a Informe Nacional de Desarrollo Humano 2000: La fuerza incluyente del desarrollo humano. Guatemala 2000. Con base a cifras de ENIGFAM 1998/99.

La participación ciudadana y política en su condición de mayor amplitud y complejidad demanda la inclusión de los grupos excluidos para generar ideas orientadas a romper con la falta de posibilidades para la participación en las decisiones que los involucran a ellos y a todo el conglomerado social.

Se requiere de participación variada de actores sociales para romper con las limitaciones de los más pobres en el acceso a los servicios sociales básicos y su aplicación universal como: la salud, la educación, la vivienda, la seguridad social y la ciudadana.

La participación ciudadana y política adquiere una dimensión de mayor fuerza cuando abre las oportunidades para toda ciudadanía y principalmente para los más pobres, en el conocimiento y manejo de información que permita una mejor elección personal. Se tiende así a constituir una plataforma que involucra dinámicas sociales, económicas, culturales y políticas, que contribuyen a romper barreras de dicotomías históricas como las diferentes realidades entre lo urbano y lo rural, lo indígena y lo no indígena, lo pobre y no pobre.

La participación, por lo tanto, constituye el vehículo de mayor trascendencia política en una sociedad caracterizada por la concentración de poder e ingreso y la exclusión de enormes conglomerados sociales vulnerables, por su carácter innovador, incluyente, participativo y democrático, en donde esta condición contribuiría a reducir las brechas de la exclusión, a ampliar la base de participación política y ciudadana y a construir sociedades más democráticas y solidarias.

4. Resultados de los estudios de casos: Los cuatro ejes y los cuestionarios

4.1 Eje I: El derecho de las personas a determinar su propia forma de organización

El derecho de las personas a determinar su propia forma de organización tiene su origen en el más amplio concepto de autodeterminación de los pueblos que está recogido en algunos de los documentos internacionales más importantes, como la Carta de las Naciones Unidas o los Pactos Internacionales de Derechos Humanos. También numerosas resoluciones de la Asamblea General de la ONU hacen referencia a este principio y lo desarrollan, por ejemplo, las resoluciones 1514 (XV), 1541 (XV) o 2625 (XXV).

El concepto de pueblo atañe tanto a una definición política como sociológica. Al respecto el Título I de la Declaración Universal de los Derechos Colectivos de los Pueblos (Barcelona 1990) menciona:

Artículo 1. Cualquier colectividad humana que tenga referencias comunes a una cultura y a una tradición histórica, desarrolladas en un territorio geográficamente determinado o en otros ámbitos, constituye un pueblo.

Artículo 2. Cualquier pueblo tiene el derecho a identificarse como tal. Ninguna otra instancia lo puede substituir para definirlo.

Artículo 3. Cualquier pueblo tiene el derecho de afirmarse como nación. La existencia de una nación se manifiesta por la voluntad colectiva de sus miembros a auto organizarse política e institucionalmente.

Artículo 4. Cualquier pueblo disfruta, de una forma imprescriptible e inalienable, de los Derechos Colectivos y de las prerrogativas enunciadas en la presente declaración.

Cabe recordar que la expresión “referencias comunes” puede ser muy amplia, y por este motivo algunas comunidades que formalmente son parte de un pueblo no se reconocen en ello.

En este contexto se admiten, según un esquema piramidal, más organizaciones menores dentro de una organización estatal que las engloba a todas. Los mismos conceptos de región, provincia, municipalidad, alcaldía, e inclusive el concepto de asociación, permiten a las minorías organizarse, hacer escuchar su voz y exigir una solución a sus necesidades, afirmando de esta forma el verdadero concepto de democracia.

¿Qué sucede entonces cuando esta minoría está constituida por pobres? ¿Tiene que ser necesariamente una minoría, o pueden ser más minorías que no logran organizarse para alcanzar el poder en la gestión de las instituciones públicas? ¿Es efectivamente la pobreza condición *sine qua non* para la falta de participación ciudadana, o la falta de participación ciudadana puede ser imputada a otros factores diferentes de la pobreza?

Estas preguntas encuentran su fundamento en el hecho de que en las sociedades y países democráticos de Latinoamérica, hay una gran cantidad de población pobre que no puede exigir sus derechos. Ello porque pocos grupos o familias logran controlar tanto el poder como la propiedad de los bienes materiales y de las riquezas, los cuales no son sometidos a un proceso de redistribución.

Con base a estas observaciones se desarrolla el primer eje de investigación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), dirigido a identificar lo siguiente:

- ¿Existen formas de agrupación y organización de las personas pobres?;
- ¿Existe una única forma de organización o varias formas y cómo pueden ser clasificadas (cómo se articula la organización: si existe un consejo directivo o un único representante u otros medios de representación; cómo se toman las decisiones y quién las toma)?;
- ¿Cuáles son las exigencias de dichas organizaciones y los motivos que llevaron a su creación y que contribuyen a su mantenimiento y desarrollo?;
- ¿Se trata de un particular grupo étnico o de un grupo heterogéneo de personas con un interés o varios intereses en común (afro-descendientes, indígenas, migrantes)?;
- ¿Existen formas de financiamiento externo o autofinanciamiento?;
- ¿Cuáles son los lugares destinados a las reuniones colectivas, quién las pone a disposición y quién se encarga de su mantenimiento?;
- ¿Cuáles son los principales problemas que la organización enfrenta y cómo los resuelve o intenta resolverlos?;
- ¿Cuáles son las fortalezas sobre las cuales la organización desarrolla sus actividades?;
- ¿Se trata de una organización formalmente reconocida o una organización de facto?;
- ¿Qué papel juegan las mujeres dentro de la organización?;
- ¿Qué grado de atención se dedica a los niños y las niñas y a los y las adolescentes dentro de la organización en la toma de decisiones?;
- ¿Hay un plan para talleres de capacitación dirigidos a los miembros de la organización y a la población a la que dicha organización se relaciona?

Durante el desarrollo de este eje de investigación será importante tomar en cuenta el eventual apoyo de instituciones estatales, de la sociedad civil o de las fundaciones para el desarrollo, individualmente o en conjunto entre ellas.

4.1.1 Las diferentes formas de participación

La participación de los ciudadanos en general, ajenamente a su condición socioeconómica, demanda identificar las formas de la participación. Ello implica indicar que no necesariamente éstas resultan comunes,

principalmente en lo que se refiere a América Latina y a Guatemala en particular. Esta situación se plantea por el hecho de que las formas de organización comunitaria o social responden original y principalmente a necesidades propias de las comunidades o a la aglutinación de ciertos grupos o gremios, en particular para la defensa de sus intereses.

Estas organizaciones en su fase inicial u original no pretendían convertirse en vehículos de participación, sino efectivamente, en medios sociales o grupales orientados a resolver determinadas necesidades o demandas colectivas, o bien a la defensa de intereses gremiales, institucionales y étnicos, entre los principales.

Con el desenvolvimiento del conflicto armado interno en Guatemala (1960-96), hubo un crecimiento importante de diversas organizaciones sociales que buscaban apoyar indirectamente a una de las fuerzas políticas en pugna, así como otros lo hicieron con el afán de presentarse como un solo grupo y reducir las posibilidades de ataques a personas integrantes de determinadas agrupaciones.

Esta condición no evitó la proliferación de aquellas asociaciones u organizaciones que planteaban determinadas demandas a los gobiernos nacionales o locales, buscando obtener soluciones a ciertas problemáticas de su espacio territorial, vecindario o localidad.

Los embates del conflicto armado interno y la tendencia equivocada de un Estado contrainsurgente y sus fuerzas armadas de etiquetar a cualquier forma de organización como instrumento de la guerrilla, generó un desmantelamiento de cualquier forma de asociación local o social, sin importar su origen legítimo de organización.

No es sino hasta que se instaura la democracia en Guatemala y se elige al primer gobierno de forma transparente y por medio de elecciones libres, que se inicia un nuevo proceso de organización de diferentes expresiones de la sociedad civil y comunitaria, con una visión de participación en las decisiones políticas del gobierno central y de las municipalidades.

La emisión de la denominada trilogía de leyes: a) Ley de los Consejos de Desarrollo; b) Ley de Descentralización y c) Código Municipal, representa un momento sumamente importante en la historia política del país, pues vinculado a los procesos más amplios y profundos de la descentralización política en las municipalidades generados con la democracia, se establecen mecanismos específicos donde la población puede hacer valer sus derechos de organización y participación, en la toma de decisiones de los gobiernos, y principalmente en aquellas municipalidades del interior del país.

Como se indicó anteriormente, hay diferencias entre participación ciudadana y participación política. La primera corresponde a aquellos esfuerzos por saber, conocer y hacer efectiva la participación, en términos de los derechos políticos de los ciudadanos -como elegir y ser electo, derecho a ser parte de procesos electorarios y otros similares-, mientras que la participación política se entiende como los esfuerzos para participar en el proceso de decisiones de los gobiernos nacionales o locales, y la incidencia en la implementación de políticas públicas. En esta dimensión se inscribe lo relativo a ser informado, emitir opinión, ser escuchados y la posibilidad de incidir en decisiones. En este sentido, vale la pena hacer algunas apreciaciones con respecto tales formas de participación y su situación en Guatemala.

4.1.2 Reflexiones sobre la participación ciudadana y la participación política en Guatemala: diferencias conceptuales

Tomar decisiones de forma participativa significa, no solo la integración de la comunidad al quehacer político, sino además abre la discusión sobre cuestiones de gobierno y facilita la transparencia de la gestión pública.

La participación política utiliza varios mecanismos para que la población tenga acceso a las decisiones del gobierno de manera independiente; es decir, sin necesidad u obligación de que los ciudadanos formen parte orgánica de la propia administración pública -gobierno o municipalidad- o de un partido político.

La organización comunitaria es la mejor forma de hacer una participación política pues permite llevar el pensamiento de grupos de la comunidad, representados en la organización de las comunidades. Igualmente la participación política faculta a ejercer presencia, presión y debate por medio de las propias ONG's, como entidades que desarrollan trabajo en la comunidad y con participación de miembros de la misma.

Igual capacidad de participación tienen todas aquellas entidades gremiales como el sector privado, la iglesia en sus diferentes denominaciones, la academia y los sindicatos, para citar los principales.

La idea de la participación política es permitir que se discutan ciertos temas o problemas sociales propios de la comunidad, sin sustituir las funciones del gobierno, sino orientando decisiones, evaluando la gestión del gobierno, cuestionando decisiones que afecten el interés general o apoyando aquellas acciones que contribuyan a mejorar las condiciones de una comunidad.

En el caso de Guatemala, no se habían intentado en forma orgánica mecanismos de participación política, sino hasta la emisión de las Leyes de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y la Ley de Descentralización que brinda mecanismos de inclusión de las personas en el proceso de toma de decisiones.

Durante los últimos años en Guatemala se ha profundizado el proceso de descentralización financiera y política de las municipalidades, otorgándoles autonomía de trabajo por medio de los Concejos Municipales, así como la dotación de recursos financieros para las propias municipalidades, por medio del denominado Situado Constitucional y el IVA Paz.

La Ley de Consejos de Desarrollo, establece un conjunto de consejos entre los que destacan: los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE's); los Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDE's); los Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDE's); y el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.

Sin embargo, a pesar de que las leyes están vigentes, no son de aplicación generalizada, pues aunque algunas alcaldías permiten la participación de los diferentes COCODE's, a otras no les interesa, o bien promueven la creación de los mismos pero para apoyar sus decisiones y su gestión en general.

Lo que sí es importante mencionar es que a pesar de ello se han incrementado considerablemente las organizaciones comunitarias y el rol que juegan las ONG's en las localidades, buscando abrir la participación ciudadana, asistiendo a las reuniones de los COCODE's y buscando influenciar las decisiones de los concejos municipales para beneficio de las comunidades.

Un elemento que ha sido crucial en la poca profundización de la participación política es que los alcaldes se han volcado en un proceso de desarrollar obras civiles dejando de lado aquellas actividades o acciones que apunten al fortalecimiento del tejido social de la localidad.

Una de las causas de este sesgo es que alrededor de la construcción de proyectos de infraestructura se generan mayores posibilidades de clientelismo, y con ello la apropiación de excedentes financieros no lícitos para las alcaldías en connivencia con las empresas constructoras.

Otra de las causas por la cual se evita la participación política tiene que ver con la visión de muchos alcaldes y corporaciones municipales. Hay proyectos o actividades que no se visualizan de la misma forma como se ve la obra pública. Es decir, no se cree que puedan dar rédito político-electoral ante una potencial elección. Ello explica que proyectos vinculados a las áreas de educación, salud, seguridad y vivienda, entre

otras, a pesar de producir grandes rentabilidades sociales por el bienestar que se da a los vecinos, no se consideren oportunos.

Una tercera causa para inhibir la participación política es que se estima que la apertura pública de las decisiones y la inclusión comunitaria o ciudadana genera condiciones de retraso en las decisiones, desvío de obras de interés social, o produce condiciones para que se visualicen negocios ilícitos, con lo cual las autoridades municipales o nacionales, pueden ser acusados por medio de las denominadas auditorías sociales.

Es también importante mencionar que existe otra causa de falta de participación ciudadana, en el sentido que no se ha generado un proceso permanente de educación para orientar la participación de las comunidades u ONG's en las decisiones, con lo cual se produce únicamente un proceso de auditoría social permanente, pero sin propiciar la participación de las comunidades en las grandes decisiones.

Una de las premisas básicas se explica en términos de la participación de los ciudadanos en los procesos de elección del país y aunque el mismo es una concepción limitada de dicha participación, sí constituye un indicador inicial.

En el Cuadro 3 se ilustra la baja participación ciudadana en el ejercicio del sufragio, donde se puede observar que existe una gran diferencia entre los ciudadanos inscritos y los votantes, de prácticamente 2.1 millones de personas.

Cuadro No. 3
Indicadores de participación de la población en las elecciones 2003

Ciudadanos inscritos	5,073.282,00
Ciudadanos votantes	2,937.169,00
Abstención primaria	51%
Abstención secundaria	42,10%

Fuente: PNUD, 2005.

Aunque existen los denominados Consejos Comunitarios de Desarrollo y los Consejos Municipales de Desarrollo, como instancias que propician y facilitan la participación de la población y las organizaciones sociales en las decisiones que se toman a nivel local, su crecimiento es todavía limitado, aunque constituyen un avance significativo en el ejercicio de la democracia.

El Cuadro 4 incluye el número de COMUDES y COCODES existentes en el país, hasta el año 2005:

Cuadro No. 4
COMUDES Y COCODES en Guatemala 2005

Departamento	COMUDES	COCODES
Guatemala	10	167
Alta Verapaz	16	1363
Baja Verapaz	8	144
Izabal	5	264
Chiquimula	10	241
Zacapa	4	305

El Progreso	5	180
Jutiapa	11	276
Jalapa	7	166
Santa Rosa	10	149
Chimaltenango	7	236
Sacatepéquez	7	60
Escuintla	13	170
Suchitepéquez	11	151
Retalhuleu	6	276
Quetzaltenango	9	200
San Marcos	7	125
Totonicapán	8	104
Sololá	15	354
Huehuetenango	12	586
Quiché	15	518
Petén	4	500
Total	200	6535

Fuente: PNUD, 2005, con base en datos del Tribunal Supremo Electoral.

Como se puede observar el total de COCODES es superior considerablemente con respecto a los COMUDES, lo cual es un buen indicador en el sentido de que la población cuenta con mayor representación organizada a nivel comunitaria que a nivel municipal. Por supuesto que esta relación cuantitativa, aunque positiva, no muestra la incidencia que los COCODES han generado en las decisiones a nivel local, y aunque es un buen comienzo, tal vez su número debería de ser mucho mayor que el existente.

Esta suma total de COCODES demuestra que a nivel nacional el proceso de organización y de expresiones organizadas de la sociedad civil es mayor, lo cual permite una participación amplia en la toma de decisiones vitales para la democracia y la población en general. De esta cuenta, la organización de foros, eventos y publicaciones relacionadas con muchas decisiones a nivel nacional, municipal y local generan presión pública sobre los gobiernos y con ello se apoyan o desiste de determinadas decisiones.

El manejo de los COCODES es una variable que es necesario tomar en cuenta, pues los mismos son sujeto de manipulación por parte de los alcaldes o gobernadores, en el sentido, que se organizan a nivel local para que se integren a los COCODES, pero con el único propósito de apoyar las decisiones del Concejo Municipal, con lo cual se pierde el sentido de participación abierta y democrática.

Si se hace un análisis de los COMUDES existentes hasta el año 2005, cruzándolos con el total de municipios en cada departamento y relacionándolos con los municipios que tienen una conformación principalmente indígena, se obtienen datos interesantes que se detallan en el Cuadro 5.

Cuadro No. 5
Municipios, COMUDES y municipios con población indígena mayor al 50 por ciento

Departamento	Municipios	COMUDES	Número de municipios con población indígena mayor a 50%	Municipios con COMUDES sobre total de municipios por departamento (%)
Alta Verapaz	16	16	16	100
Baja Verapaz	8	8	5	100
Chimaltenango	16	7	14	43,8
Chiquimula	11	10	1	90,9
El Petén	12	4	3	33,3
El Progreso	8	5	0	62,5
Escuintla	13	13	0	100
Guatemala	17	10	4	58,8
Huehuetenango	31	12	21	38,7
Izabal	5	5	2	100
Jalapa	7	7	1	100
Jutiapa	17	11	0	64,7
Quetzaltenango	24	9	17	37,5
Quiché	21	15	19	71,4
Retalhuleu	9	6	1	66,7
Sacatepéquez	16	7	8	43,8
San Marcos	29	7	7	24,1
Santa Rosa	14	10	0	71,4
Sololá	19	15	19	78,9
Suchitepéquez	20	11	9	55,0
Totonicapán	8	8	8	100
Zacapa	10	4	0	40,0
Total	331	200	155	60,4
<i>Correlación</i>			<i>0.57</i>	

Fuente: Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005. *Diversidad Étnico-Cultural: La ciudadanía en un Estado plural, con base a datos del Tribunal Supremo Electoral y Richard Adams.*

En relación al Cuadro 5 vale la pena aclarar varias cosas. La correlación que se muestra se interpreta como que 57 de cada 100 municipios con población mayormente indígena ha conformado COMUDES: es decir, queda espacio para organizar mayor cantidad de estas instancias (un 43%) para contar con una representación total, amenamente a los manipuleos políticos generados alrededor de estos consejos.

En cuanto a la cantidad de COMUDES existentes por departamento, en algunos casos se han cubierto la totalidad de los municipios de cada departamento, como en Alta Verapaz, Baja Verapaz, Escuintla, Izabal, Jalapa y Totonicapán, que representan el 22.7% de los departamentos.

Nueve departamentos (40.9%) cuentan con una cobertura de COMUDES arriba del 50% de sus municipios; lo que implica que un total de ocho departamentos no han cubierto ni la mitad de sus municipios organizando COMUDES.

Sin embargo, en el caso de los COCODES, no existe una limitación con respecto a la creación de organizaciones comunales de todo tipo y destino que pueden participar en esta instancia, lo cual debería ser objeto de incrementar su número para conseguir mayor incidencia en los COCODES y de ahí su incidencia en las decisiones de los COMUDES. Ello a pesar que las cifras descritas en el Cuadro 5 muestran que existen COCODES en una proporción de 32.6 veces con respecto los COMUDES, pero su número debería de ser mayor para justamente motivar mayor participación ciudadana utilizando estos mecanismos.

Sin embargo, es necesario un estudio de mayor profundidad para analizar la calidad de la participación y a partir de ahí medir su incidencia en las decisiones locales, pero ello desborda los objetivos de este estudio.

4.2 Eje II: El derecho a elegir y ser electo

El segundo eje de la investigación se refiere al derecho de elegir y ser elegido y demanda identificar el contexto dentro del cual la población ejerce su derecho al voto y cómo lo interpreta.

En este sentido, es conveniente conocer la percepción de la población pobre con respecto a las votaciones y al procedimiento electoral, inquiriendo si lo considera simplemente como un medio de declaración de poderes existentes, o como un medio efectivo de elección y distribución de la representación popular en las instituciones públicas y, con respecto a esto, si se tiene conciencia de que no solamente es posible elegir, sino también ser electo.

Para ello, y en lo que se refiere al derecho a elegir, es necesario conocer sobre los medios que las instituciones públicas ponen a disposición de la población para que ésta se sienta realmente involucrada y pueda percibir su derecho al voto como realmente incluyente, favoreciendo la participación en la vida pública.

Al respecto, el artículo 23 de la Convención Americana refiere acerca del voto libre e igual; esto sin duda está afectado por la condición de pobreza y contribuye con la denominada “reducción o limitación de libertades” e incluso trasciende la noción de ciudadanía.

La incidencia entre pobreza y voto libre se debe subrayar para reconocer los vínculos naturales entre democracia y desarrollo, principalmente cuando la Carta Democrática Interamericana establece que la democracia es un derecho de los pueblos de las Américas.

Para ello, es necesario considerar y analizar:

- Las libertades que se ven reducidas, afectadas o limitadas a la hora de votar;
- Si es efectivamente libre o igual el voto de los pobres con el analfabetismo (imposibilidad o limitaciones para la consulta del padrón electoral), la insuficiencia de ingresos (que impide o hace gravoso tener que pagar el documento de identidad si se extravía o deteriora), o la infraestructura (gradas y barreras arquitectónicas en centros de votación), afectan a los pobres y discapacitados.
- ¿Cuáles son los medios que las instituciones públicas ponen a disposición de la población pobre para las votaciones?, entre ellos:
 - Papeletas (diseño y uso);

- Señalización (calidad y facilitación de condiciones de orientación al votante);
 - Padrón electoral (excluyente o incluyente, identificación de las zonas donde las limitaciones son mayores);
 - Discapacidad (¿son los pobres más proclives a contar con menos atención y condiciones para ejercer derechos?);
 - Apoyo para mujeres embarazadas o para padres de familia que lleguen a las urnas con uno o más hijos;
 - Modalidad de votación y analfabetismo (voto electrónico versus voto manual);
 - Documento de identidad (¿es gratuito o no?, ¿quién tiene acceso?).
- ¿Cuál es el nivel de participación política de la población pobre durante el día de las votaciones?
 - ¿Cuáles son las probabilidades e involucramiento en la compra de votos?
 - ¿Cómo se manifiesta el clientelismo y de qué forma esto inciden en el comportamiento de los electores?
 - ¿Quién efectivamente participa en el proselitismo político fuera de los recintos electorales durante el día de las votaciones y por cuál motivo?
 - ¿Cuáles son las expectativas que proceden del ejercicio del derecho al voto?
 - La percepción de los hombres y las mujeres que no pueden o no pudieron votar y los motivos por los cuáles sucedió;
 - La percepción de las personas menores de edad frente a la movilización nacional (si tiene conocimiento de ella), de su comunidad o familia.

4.2.1 Consideraciones y reflexiones sobre las preguntas planteadas en el segundo eje

En cuanto al derecho a ser elegido, se requiere analizar los partidos políticos, particularmente en sus procesos de democratización interna, investigando si se favorecen las candidaturas de personas pobres o de aquellas personas que en los programas de los partidos políticos son mencionados como “vulnerables”, tal como migrantes, afrodescendientes, indígenas y mujeres.

El contexto dentro del cual la población ejerce su derecho al voto, se inscribe dentro de las condiciones formales establecidas por el régimen democrático e implementado por el Tribunal Supremo Electoral; elecciones libres, cambio de todas las autoridades y ejercicio democrático del voto. Más allá de ello, se encuentran las condiciones puramente políticas o las consideraciones políticas que inciden sobre las personas en el ejercicio del voto o, en caso contrario, el hecho de no ejercer el voto o no votar.

Estas condiciones se caracterizan, en primer lugar, por la baja credibilidad que tienen los partidos políticos, en términos que se estima que cada partido político es “más de lo mismo”, por lo que el ejercicio del voto, se considera que no variará para nada las condiciones existentes en el país.

Por otra parte, en segundo lugar, el contexto de las elecciones y del voto se caracteriza también por una campaña política profusa y permanente que produce mayormente la “venta” del símbolo o del líder, en detrimento del contenido programático de la plataforma política.

En tercer término, el ejercicio del voto se caracteriza por encontrarse siempre con las mismas figuras o bien con partidos políticos centralizados o dirigidos por la figura de un líder o caudillo, condición muy conocida en Guatemala y que todavía es vigente⁶⁰.

Un cuarto elemento que caracteriza el contexto del ejercicio del voto se inscribe en el hecho de que en Guatemala no se ha consolidado una plataforma política que se haya convertido en institución permanente y creíble como partido político, pues casi todos los actuales partidos son entidades nuevas. A este respecto, vale la pena citar datos elaborados por Edelberto Torres-Rivas, quien indica que Guatemala es un “cementerio de partidos políticos”, pues desde la apertura democrática a la fecha, han nacido y han desaparecido 52 partidos políticos, hecho que ejemplifica su efímera vida, y su poca raigambre con la población. En la actualidad los partidos más antiguos como el FRG deviene de 4 elecciones (16 años); el PP ha participado en 2 elecciones; la UNE como partido en una sola elección (en las otras dos, el candidato era Álvaro Colom, pero con otras agrupaciones políticas); la GANA ha participado en dos elecciones; los Unionistas, después de ser PAN, también en dos elecciones y el Líder, que todavía no ha participado en ninguna elección.

El TSE hace un esfuerzo por invitar al voto e involucrar a la población en el ejercicio del sufragio, partiendo de la premisa que el hecho de votar, constituye una responsabilidad ciudadana. Sin embargo, pareciera que este mensaje hace percibir a la población que ahí termina su participación política, cuando la misma puede ejercerse desde otros ámbitos y fuera de las rigideces de los partidos políticos.

Igualmente, el tribunal hace un importante despliegue publicitario buscando que se incorporen al ejercicio del voto diferentes grupos como los indígenas, las mujeres y los jóvenes en general.

En este sentido, el ejercicio del voto se visualiza de una forma parcial, pues se vende la idea equivocada de participación ciudadana, como si la misma empezara con el voto y terminara ahí mismo, sin plantear la perspectiva de la participación política que se realiza en otros ámbitos, en otros medios, y sin necesidad de ser una institución política.

Con respecto a si el voto es libre o igual, se puede decir que su ejercicio efectivamente lo es, pero su decisión no lo es, pues el voto se encuentra fuertemente condicionado por potenciales favores o compromisos del votante con determinado candidato o partido político, que ante una eventual votación favorable obtendrá el compromiso previamente negociado.

En cuanto a si la pobreza afecta el voto libre, es conveniente indicar que sí, pues toda persona ciudadana debe inscribirse cuando alcanza la mayoría de edad y sólo entonces puede ejercer la ciudadanía plena; es decir, es un ciudadano con mayoría de edad y tiene derechos y obligaciones, pero además puede ejercer su voto como forma de complementar su ciudadanía, pero no su participación política. Para una persona pobre, este proceso de cumplir los 18 años y de registrarse como ciudadano, en la actualidad en el Registro Nacional de Personas, RENAP, implica movilizarse hasta el centro urbano en donde exista un ente de la referida institución y ello implica recursos financieros para llegar de un lugar alejado o lejano al centro urbano en donde haya RENAP. Igualmente, la movilización implica la necesidad de gasto para el transporte y la comida.

En virtud que acá no termina el proceso de poder ejercer el libre ejercicio del voto, pues las personas requieren empadronarse, acción que puede realizarse en el mismo momento de registrarse como ciudadano, pero no necesariamente cuando se cumple la mayoría de edad coincide con el proceso electoral, por lo que se deben hacer dos viajes para culminar el proceso.

60 Por ejemplo, los casos del General Ríos Montt con el FRG; el de Álvaro Arzú con el PAN inicialmente y actualmente con el Partido Unionista; Álvaro Colom, con la Alianza Nueva Nación y ahora con la UNE, hoy en el gobierno; el General Otto Pérez Molina con el PP y el caso de Manuel Baldizón, con el Partido Líder, para mencionar casos actuales.

Igualmente, las elecciones generales implican la misma o mayor movilización por parte de las personas pobres para el ejercicio de su voto, lo cual implica los gastos relativos al transporte y la comida respectiva. Ciertamente, el gobierno de turno, en general, ofrece el servicio de transporte para muchas personas, pero principalmente en los centros urbanos, sin embargo, en aquellos lugares alejados no ocurre lo mismo.

¿Cómo afecta la pobreza al voto igual? Pues resulta que este proceso de obtención de cédula de inscripción en el padrón electoral, requiere de obtener una cédula en la municipalidad local y requiere contar con una fotografía y luego inscribirse en el padrón electoral; este proceso es embarazoso, largo, molesto y hasta caro para las personas que viven en el área rural, pues implica tiempo, dinero y movilización, sin un conocimiento de los trámites relativos a las instituciones de gobierno.

Con el surgimiento del Registro Nacional de Personas, RENAP, supuestamente estas situaciones se resolverían, pero ya ha quedado claro que la mayoría de personas tendrán que ejercer su voto, con la cédula de vecindad y los menos con el nuevo Documento Personal de Identidad, DPI; lo cual obliga a un ciclo de retorno al anterior trámite y con ello la presión para las personas más pobres para cumplirlo. Este conjunto de consideraciones se resumen en el Cuadro 6.

Cuadro No. 6
Población con cédula de vecindad y empadronamiento, 2000

Categorías	Área		Sexo		Pobreza		Alfabetismo		Etnicidad	
	Urbano	Rural	Masculino	Femenino	Pobre	No Pobre	Alfabeta	Analfabeta	Maya	No Maya
Con cédula	95,8	92,6	96,7	91,9	91,9	96,3	96,1	90,3	92,8	95,0
Empadronados	79,0	67,8	83,0	64,3	67,1	78,1	78,0	63,0	67,8	76,4

Fuente: Informe Nacional de Desarrollo Humano, Guatemala 2005, con base a INGEP y ENCOVI 2000.

Como se puede observar, las diferencias entre las personas con cédula de vecindad y las efectivamente empadronadas son significativas, lo que implica que las personas obtienen más su cédula de vecindad para asuntos de identificación, pero no para votar, en tanto no todos los documentados se encuentran empadronados.

Si se visualiza en lo concerniente al área rural, las mujeres, los pobres, los analfabetas y los mayas, se pueden encontrar grandes vacíos entre ambas categorías de alrededor del 25%. En el caso de la población en condición de pobreza, se puede observar una diferencia de 24.7% entre los documentados en condición de pobreza y empadronados.

4.2.2 Respuestas a las preguntas de investigación del segundo eje

4.2.2.1 Libertades que se ven reducidas, afectadas o limitadas a la hora de votar

De conformidad con la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José), en su artículo 23 de Derechos Políticos, se indica:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Todos los derechos de elección de representantes, la participación en la dirección de asuntos públicos y de ser electos, constituyen derechos que efectivamente se ven afectados o limitados a la hora de realizarlos, debido a varias razones.

En general, la elección de representantes se realiza en las asambleas generales de los partidos políticos, pero tal elección se encuentra previamente arreglada, con lo cual la asamblea únicamente formaliza la elección. En este sentido, se puede decir que esta libertad se ve conculcada en la medida que únicamente los partidos políticos formalmente organizados pueden realizar este tipo de actividades, con lo cual las personas pobres se encuentran seriamente limitadas de participar, principalmente cuando no se cuenta con el respaldo financiero para convertirse en candidato y este mismo respaldo es el que permite ser parte de las cúpulas de partidos, en donde se designan a los representantes o candidatos.

En cuanto a la participación en la dirección de asuntos públicos, las personas pobres también cuentan con grandes limitaciones que afecta esta libertad, pues aunque tendrían toda la capacidad de dirigir temas públicos en las instituciones del gobierno, en general las designaciones de personas pasan en su mayoría por ser parte orgánica de los partidos políticos. Y en el caso de ser electos, prácticamente las posibilidades de las personas pobres son nulas pues dichos puestos se obtienen con pagos directos a los partidos políticos o a los líderes, con lo cual es sumamente difícil que puedan acceder a ser candidatos para puestos de elección popular⁶¹.

Estas condiciones se pueden verificar en la siguiente afirmación con respecto a los partidos políticos:

A pesar de que han transcurrido casi 20 años desde la apertura democrática, la democracia guatemalteca aún no ha logrado consolidarse. Guatemala posee un sistema de partidos políticos débil e inestable, lo que se manifiesta en la falta de propuestas, el predominio de otros intereses sobre los nacionales, falta de democracia interna, poca credibilidad ante la población y la falta de desempeño de su papel de intermediarios entre la sociedad y el Estado⁶².

En lo atinente a la libertad de votar, las personas pobres encuentran limitaciones configuradas en la obtención del documento que les permite su identificación -como la cédula de vecindad o el documento de identidad persona-, primero porque requiere de un pago determinado, lo cual con ingresos reducidos hace oneroso dicho trámite.

Por otra parte, la movilización para obtener el documento de identificación o el transporte requerido para ir a votar implica un costo en los disminuidos ingresos de las personas pobres.

Como se ve, en general, todas las libertades correspondientes se ven seriamente afectadas o limitadas por diferentes condiciones o factores.

61 Los Comités Cívicos son alternativas más democráticas que los partidos políticos para la población, pero su incidencia todavía es relativamente baja, tal como señala FUNCEDE: “Aunque el número de comités cívicos ha ido en aumento, desde 1993, se mantiene un promedio de alcaldías ganadas por comités en cada elección municipal, entre 7% y 8% a nivel nacional”. En: FUNCEDE; FKA; y Fundación Soros (2004). *Comportamiento electoral municipal en Guatemala*. Fundación Centroamericana de Desarrollo (FUNCEDE), Fundación Konrad Adenauer (FKA) y Fundación Soros de Guatemala. Guatemala, p. 5.

62 FUNCEDE; FKA; y Fundación Soros (2004), página 5.

Para ilustrar la situación de pobreza en Guatemala, es conocido que existen grandes grupos poblacionales que se encuentran en condiciones de pobreza y pobreza extrema, condición que en el año 2006, registraba un total de 6.5 millones de personas en pobreza total, de los cuales 5.5 millones son hombres y de éstos 3.8 millones corresponden a indígenas. Otro dato que resulta ilustrativo, es que la mayoría de personas pobres se ubican en el área rural, sumando un total de 4.7 millones en pobreza total.

Los datos relativos a la pobreza extrema en Guatemala, se han reducido mínimamente, pero no dejan de ser preocupantes, pues refieren que en 2006 1.9 millones de personas viven en pobreza extrema, de los cuales 1.7 millones son hombres, 1.4 millones del total son indígenas y 1.6 millones viven en el área rural, tal como se observa en el siguiente Cuadro.

Cuadro No. 7
Guatemala: Pobreza y pobreza extrema por diferentes categorías
en miles de habitantes

Categorías Pobreza	Pobreza Extrema		Pobreza Total	
	2000	2006	2000	2006
Años				
Total del país	1792.7	1960.1	6428.5	6568.3
Sexo de la jefatura de hogar				
Masculino	1626.4	1744.4	5621.6	5578.7
Femenino	166.2	215.7	806.9	989.6
Área geográfica				
Urbana	123.6	331	1204.7	1866.8
Rural	1669.1	1629.1	5223.9	4701.5
Etnicidad				
Indígena	1284.6	1404.7	3699.8	3877.9
No Indígena	508	555	2728.8	2684.3

Fuente: Elaboración propia con base al Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008. Guatemala: ¿Una Economía al Servicio del Desarrollo Humano?

Los mismos datos trasladados a porcentajes señalan que para 2006, el 50.9% de las personas vivían en pobreza total, de los cuales el 53.3% son hombres. Por otra parte, el 70.5% de la población en pobreza, se encuentran ubicados en el área rural y 73% corresponden a personas provenientes de los pueblos indígenas, como se observa en el Cuadro 8, a continuación.

Cuadro No. 8
Guatemala: Pobreza y pobreza extrema por diferentes categorías
en porcentajes

Categorías de la pobreza	Pobreza Extrema		Pobreza Total	
	2000	2006	2000	2006
Años				
Total del país	15,7	15,2	56,1	50,9
Sexo de la jefatura de hogar				
Masculino	16,7	16,7	57,7	53,3
Femenino	9,8	8,9	47,4	40,7
Área geográfica				

Urbana	2,8	5,3	27,1	30
Rural	23,8	24,4	74,5	70,5
Etnicidad				
Indígena	26,4	26,4	76	73
No indígena	7,7	7,3	41,4	35,5

Fuente: Elaboración propia con base al Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008. Guatemala: ¿Una Economía al Servicio del Desarrollo Humano?

4.2.2.2 ¿Es efectivamente libre o igual el voto de los pobres con el analfabetismo (imposibilidad o limitaciones para la consulta del padrón electoral)?

¿La insuficiencia de ingresos (que impide o hace gravoso tener que pagar el documento de identidad si se extravía o deteriora), o la infraestructura (gradas y barreras arquitectónicas en centros de votación), afectan a los pobres y discapacitados?

En el caso del analfabetismo, todavía se considera alto. De acuerdo con datos al 31 de diciembre de 2009, provenientes del Tribunal Supremo Electoral, el 27% de la población empadronada es analfabeta, lo cual significa que el analfabetismo efectivamente constituye un valladar para las personas en términos de la comprensión del fenómeno electoral y la dificultad para leer el padrón electoral correspondiente.

La insuficiencia de ingresos en la obtención del documento de identidad (cédula o DPI), implica una erogación para las personas con bajos ingresos, así, como ya se indicó, la movilización a los departamentos correspondientes.

En cuanto la infraestructura existente para el ejercicio del voto, en general los centros de votación se encuentran ubicados en escuelas públicas, colegios privados o institutos públicos, por lo que sus condiciones de infraestructura no cuentan con elementos propios para los pobres o discapacitados.

Cuadro No. 9
Guatemala: Ciudadanos empadronados por categoría
de alfabetos y analfabetos, en millones de personas y porcentajes sobre totales en cada categoría

Categorías	Ciudadanos Alfabetos			Ciudadanos Analfabetos		
	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total
Este mes	2,482.686 (40%)	2,000.141 (32%)	4,482.287 (73%)	749.887 (12%)	922.385 (15%)	1,672.272 (27%)
Mes anterior	2,482.105 (40%)	1,997.874 (32%)	4,479.979 (73%)	750.150 (12%)	920.383 (15%)	1,670.533 (27%)
Diferencia	581	2.267	2.848	-263	2.002	1.739

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

4.2.2.3 ¿Cuáles son los medios que las instituciones públicas ponen a disposición de la población pobre para las votaciones?

4.2.2.3.1 Papeletas (diseño y uso)

En general, el diseño de las papeletas se divulga en los meses previos a las elecciones, lo cual facilita a las personas que cuentan con acceso a televisión a familiarizarse con las mismas, pero quedan fuera aquellas poblaciones que no cuentan con acceso a la televisión o los que son analfabetos.

En cuanto al uso, también se producen campañas para invitar o motivar al voto, indicándose la forma en que se debe marcar la papeleta sobre el candidato o candidata correspondiente, haciéndose ver que se deben respetar los márgenes para evitar que se anule el voto por invadir el espacio de otro candidato.

4.2.2.3.2 Señalización (calidad y facilitación de condiciones de orientación al votante)

Se puede decir que la señalización es apropiada y fácil de comprender para las personas que asisten a los centros de votación, seguramente las personas analfabetas encontrarán limitaciones con la señalización, pues se requiere comprender los números para dirigirse a la mesa de votación correspondiente.

4.2.2.3.3 Padrón electoral (excluyente o incluyente; identificación de las zonas donde las limitaciones son mayores)

El padrón electoral es relativamente incluyente, en el sentido que considera a aquellas personas que hayan llenado el requisito de empadronarse, que tal como se señaló anteriormente, es significativamente más bajo del total de personas que obtuvieron el documento de identidad.

En cuanto, si el padrón identifica las zonas en donde las limitaciones son mayores, no se hace distinción al respecto, sino se incluyen todos los departamentos y municipios del país.

4.2.2.3.4 Discapacidad (¿son los pobres más proclives a contar con menos atención y condiciones para ejercer derechos?)

Las condiciones socioeconómicas sin duda ejercen o propician una situación de dificultad para los más pobres, en términos de una prevalencia importante de analfabetismo (27% al 31 de diciembre de 2009, según el TSE) y por lo tanto cuentan con menor atención y condiciones para ejercer sus derechos. Esta situación se agudiza cuando ninguna persona puede consultar con otra sobre el ejercicio del sufragio, pues de lo contrario el voto se puede anular.

Al respecto de estos últimos temas se conoce que:

Entre las acciones para continuar con el aumento de la participación se ha previsto ampliar la cobertura en los idiomas mayas, implementar programas de educación cívica permanentes que integren elementos de la diversidad cultural, en la inclusión sociocultural y de género de la población guatemalteca, con el objetivo de viabilizar la participación de los sectores que menos asisten a las urnas electorales como son las mujeres, jóvenes e indígenas. Además la pluralidad representativa en las JRV se promocionará para que sea extensiva a todas las instancias de la Autoridad Electoral⁶³.

4.2.2.3.5 Apoyo para mujeres embarazadas o para padres de familia que lleguen a las urnas con uno o más hijos

Esta situación sí se contempla por los organizadores de los comicios y en las últimas elecciones, los centros de votación cuentan con personal que puede prestar apoyo a personas con discapacidades físicas, mujeres embarazadas, ancianos o con familia numerosa.

4.2.2.3.6 Modalidad de votación y analfabetismo (voto electrónico versus voto manual)

En Guatemala todavía subsiste el voto manual, no se cuenta con voto electrónico, lo cual viene a afectar a aquellos ciudadanos o ciudadanas analfabetas.

63 Descentralización de juntas receptoras de votos en Guatemala - Lda. María Eugenia Villagrán de León, Presidenta del Tribunal Supremo Electoral.

4.2.2.3.7 Documento de identidad (¿es gratuito o no? ¿quién tiene acceso?)

Ni la Cédula de Vecindad, ni el actual documento de identidad son gratuitos, en ambos se deben realizar pagos para obtenerlos y aunque el acceso es generalizado, el RENAP como nueva entidad encargada de emitir el documento de identidad presenta serias dificultades.

4.2.2.4 ¿Cuál es el nivel de participación política de la población pobre durante el día de las votaciones?

Aunque no se hace una medición de la población pobre que vota, los datos de la población pobre que obtiene su documento de identificación comparado con aquellos que se empadronan muestran una diferencia del 24.7%.

El nivel de participación de la población en general para las elecciones de 2003 fue del 58%, mientras que para 1999 fue de 57%, una mejora ínfima de una elección a otra. Este comportamiento de participación señala en sentido inverso que un 42% de las personas empadronadas no participan en las elecciones generales.

En este apartado, vale la pena referirse a la participación femenina indígena:

Con relación a la participación femenina, en la elección municipal del año 2003 fueron electas ocho alcaldesas en toda la República, aunque esta cantidad representa el 2.4% de las alcaldías, significa un gran avance comparado con las elecciones anteriores, ya que en las seis elecciones municipales realizadas desde 1985 fueron electas un total de ocho alcaldesas en todo el país. Es importante aclarar que son 14 las alcaldesas que han sido electas desde 1985⁶⁴

En cuanto la participación indígena, el mismo documento refiere:

De acuerdo con los reportes registrados por la II Misión de Observación Electoral publicada por el Boletín B'aqtun, en las elecciones municipales del año 2003, un total de 118 indígenas fueron electos alcaldes, que representan el 35.6% del total de alcaldías, nueve de los alcaldes pertenecen a comités cívicos⁶⁵.

4.2.2.5 ¿Cuáles son las probabilidades e involucramiento en la compra de votos?

En general se especula que los partidos políticos realizan todas las maniobras posibles para conseguir el voto duro o efectivo de los grupos poblacionales para lo cual utilizan todos los argumentos válidos que puedan: a) movilización pagada; b) comida pagada; c) estipendio por asistir a los centros de votación y d) compromisos específicos de ayuda a su comunidad.

Sin embargo, también existen otras formas o medios no necesariamente propios de la campaña electoral, en donde se ejerce presión directa por medio de amenazas o intimidaciones o bien por medio de la compra directa del voto de cada persona.

4.2.2.6 ¿Cómo se manifiesta el clientelismo y de qué forma esto incide en el comportamiento de los electores?

El clientelismo es un comportamiento propio de los partidos políticos que se desarrolla durante la campaña pero se centra fundamentalmente en élites económicas; es decir, en convenir que su partido a la hora de gobernar, primero, no los va a afectar directamente, por ejemplo, con incrementar los impuestos o verificar si sus cuentas fiscales están correctas.

64 FUNCEDE; FKA; y Fundación Soros (2004). Comportamiento electoral municipal en Guatemala. Fundación Centroamericana de Desarrollo (FUNCEDE), Fundación Konrad Adenauer (FKA) y Fundación Soros de Guatemala. Guatemala, pp. 5.

65 Idem.

Aunque estos acuerdos son previos, la motivación principal del clientelismo es obtener el favor o apoyo de las élites económicas a cambio de su apoyo político y de dinero para la campaña, a cambio de concesiones como las mencionadas anteriormente.

El acuerdo realizado con grupos de las élites económicas puede ser tácito o bien expreso abiertamente, por medio de comunicados escritos en los medios de comunicación -que en general pertenecen a estas élites- y con ello muchas personas influenciadas por el trabajo de los medios, favorecen al partido político vinculado a estas élites, con lo cual el partido gana mayor cantidad de adeptos.

4.2.2.7 ¿Quién efectivamente participa en el proselitismo político fuera de los recintos electorales durante el día de las votaciones y por cuál motivo?

El día de las elecciones el proselitismo como propaganda en medios hablados, escritos, radio o televisión está expresamente prohibido por ley. Sin embargo, los partidos utilizan medios indirectos para no realizar proselitismo en el sentido estricto, para lo cual regalan gorras, playeras u otros artículos similares a las personas que asisten a los centros de votación, para burlar esta prohibición.

4.2.2.8 ¿Cuáles son las expectativas que proceden del ejercicio del derecho al voto?

Se puede hablar de expectativas en dos planos diferenciados. Uno aquellas expectativas previas que se plantean en el imaginario de las personas en términos que la participación ciudadana en el ejercicio del voto contribuye al relevo de mando, oxigena el gobierno, al propiciar el cambio de régimen y consolida el ejercicio democrático.

El segundo, se establece en términos de que un nuevo partido propiciará cambios en la gestión gubernamental por lo que el mandato otorgado por medio del voto, generará cambios en el tejido social y económico del país y se espera que muchas personas salgan favorecidas con dichas modificaciones o transformaciones sociales.

En el caso de las mayorías vulnerables, seguramente se pensará que muchas personas pobres podrán salir de esta situación socioeconómica para mejorar sus condiciones de vida.

4.2.2.9 La percepción de los hombres y las mujeres que no pueden o no pudieron votar y los motivos por los cuáles sucedió

La percepción generalizada con respecto a aquellas personas que no votan se encuentran en motivaciones de falta de credibilidad en la democracia, en términos que muchas de las carencias o necesidades que se suponía se superarían con la democracia, no se han llegado a cumplimentar, lo cual genera una desmotivación o desencanto con los relevos de régimen, pues en el fondo la situación no cambiará nada. El caso de la participación de los pueblos indígenas en las votaciones se puede apreciar en el Cuadro 10.

Cuadro No. 10
Empadronamiento y votación según grupo étnico
Elecciones de 1999 y 2003, en porcentajes

1999	% Empad.	% 1a Vuelta	% 2a Vuelta	2003	% Empad.	% 1a Vuelta	% 2a Vuelta
Chuj	31.5	54.2	21.8	Sakapulteko	31.1	56.7	35.9
Q'eqchi'	31.9	51.2	30.1	Q'anjob'al	31.1	52.4	25.8
Q'anjob'al	32.1	40.6	37.3	Q'eqchi'	33.0	51.2	51.8
Sakapulteko	32.8	46.9	24.8	Chuj	34.1	58.8	32.6
Teititeko	33.8	60.7	19.4	Ixil	36.0	76.6	49.0
Ixil	35.3	68.8	35.7	Poqomchi'	38.0	63.6	54.0
Jakalteko	35.7	56.6	24.5	Jakalteko	38.7	59.0	33.3
Achi'	36.0	53.8	41.7	Awakateko	39.2	51.6	27.7
Poqomchi'	36.2	57.5	46.0	Achi'	39.3	59.8	45.8
Sipakapense	36.3	55.1	29.7	Sipakapense	40.2	61.8	29.8
K'iche'	38.6	57.0	35.8	Mam	40.6	55.7	35.6
Akateco	38.6	48.7	31.9	Akateco	41.7	57.3	31.2
Mam	39.2	53.0	29.8	Kaqchikel	42.2	67.2	50.1
Kaqchikel	39.6	59.5	41.7	K'iche'	42.8	61.6	41.5
Awakateko	40.3	43.7	18.4	Teititeko	44.1	72.1	28.0
Er'utuujil	46.8	80.1	48.1	Er'utuujil	48.3	84.4	52.5
Ch'orti'	49.0	67.9	47.3	Ch'orti'	54.4	60.0	49.1
Poqomam	51.9	65.0	50.1	Poqomam	57.2	67.1	54.0
Mediana	36.3	55.1	31.9	Mediana	39.3	59.8	35.9

Fuente: TSE, FLACSO, cuadro de análisis de las elecciones de 1999 y 2003, con base en los municipios con más del 50% de población maya.

En el caso de aquellas personas que no pudieron votar, se centran principalmente en las dificultades para movilizarse al centro de votación o bien lo oneroso que resulta haber obtenido los documentos necesarios para poder identificarse y posteriormente empadronarse.

4.2.2.10 La percepción de las personas menores de edad frente a la movilización nacional (si tiene conocimiento de ella), de su comunidad o familia

En general, los menores de edad responden a los criterios que se manejan con respecto al proceso electoral en el seno de la familia, en primera instancia. De acuerdo a lo que escucha en su familia, en esa medida percibirá o establecerá el significado de este proceso.

Sin embargo, existen otros niveles o espacios que pueden influir en el imaginario colectivo de los menores de edad. Uno de ellos es el colegio o escuela en donde el manejo de información al respecto puede plantear una perspectiva distinta con respecto a la familia. El otro se inscribe en el espacio local o de barrio o comunitario, en donde se puede percibir otro nivel de interés o motivación por la movilización propiciada por las elecciones generales.

En este sentido, es conveniente hacer una reflexión sobre muchas fallas que se tienen durante el proceso de elecciones y donde también incurre el mismo Tribunal Supremo Electoral, en el sentido que el ejercicio del sufragio lo inscriben en el marco de la participación ciudadana y política, cuando en realidad la participación política va mucho más allá del mero ejercicio del voto que efectivamente es un ejercicio de participación ciudadana, pero no de participación política cuando ésta se entiende como el involucramiento de las personas en las decisiones de gobierno y que se puede hacer sin necesariamente formar parte de un partido político, sino desde diferentes expresiones formales de la sociedad civil tales como comités, organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones religiosas, gremiales o de fines específicos.

4.3 Eje III: Participación ciudadana

La participación política se puede definir como la acción de los ciudadanos destinada a influir en el proceso político y en su resultado. Según una definición más sofisticada, sería:

cualquier acción de los ciudadanos dirigida a influir en el proceso político y en sus resultados. Estas acciones pueden orientarse a la elección de los cargos públicos (más allá de los elegidos a través de la consulta popular durante el procedimiento electoral), a la formulación, elaboración y aplicación de las políticas públicas que éstos llevan a cabo; o a la acción de otros actores relevantes⁶⁶.

Por este motivo el III eje de la investigación está dirigido a identificar escenarios de organización y participación ciudadana de las personas pobres en los procesos decisivos tanto a nivel comunitario como a nivel organizacional más complejo, hasta la gestión de la red pública institucional.

Para ello, el IIDH considera necesario investigar sobre el involucramiento de las personas pobres en las decisiones que conciernen a la gestión de las instituciones estatales. Bajo este aspecto, será necesario tomar en consideración:

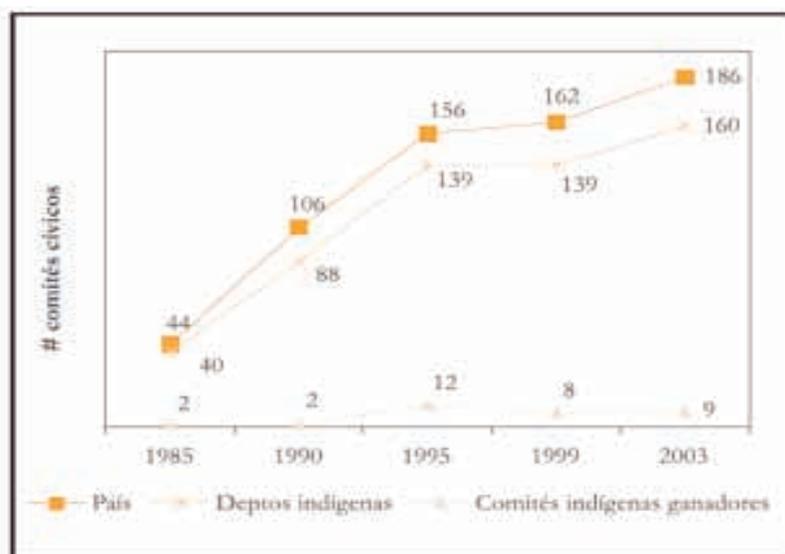
- ¿Cómo esas organizaciones o comunidades exigen sus derechos y cuál es la forma en que se presentan frente a las instituciones públicas?;
- ¿Cuál es su poder de incidencia en la toma de decisiones y cuáles son los mecanismos a través de los cuales dicho poder se manifiesta (si por ejemplo, existe un representante dentro de la misma institución o si el poder de incidencia es ejercido a través de un control meramente externo)?;
- ¿Hay involucramiento de la población pobre en la toma de decisiones por parte de las instituciones públicas (requerimiento de informaciones, invitación a reuniones formales e informales)?;
- ¿Existen mecanismos legales de participación o queda a discreción de las instituciones públicas escuchar la opinión de las personas pobres?;
- ¿Existe, en las instituciones públicas, personal especializado para tratar con personas que tengan un bajo nivel de entendimiento por sus condiciones culturales y/o extracción social?;
- ¿Cuál es el trabajo que hacen las instituciones públicas con las organizaciones de la sociedad civil para mejorar la comunicación con la población pobre y alcanzar mayores grados de involucramiento en la toma de decisiones políticas?;
- ¿Hay un real involucramiento de las mujeres en la toma de decisiones y de la niñez y adolescencia en el caso en que la autoridad pública deba tomar una decisión inherente a niños, niñas y adolescentes?;
- ¿Existe discriminación por parte de las instituciones públicas al momento de tener que tomar en cuenta las necesidades de un particular tipo de comunidad (afrodescendientes, indígenas, etnias particulares)?

La participación ciudadana entendida como la acción de los ciudadanos para influir sobre el proceso político y sus resultados implica todas aquellas actividades realizadas por las personas en una forma organizada, para incidir sobre el proceso político o buscando influenciar sobre las instituciones públicas en términos de buscar que las personas electas o las entidades de gobierno, realicen gestiones para implementar soluciones que contribuyan al mejoramiento de vida de una comunidad o de un grupo organizado.

66 INCEP (2005). Guatemala: Reforma política y escenarios de cara al 2007. Julio de 2005. Guatemala.

En lo que se refiere a buscar incidir sobre las personas electas, se entiende que más allá del ejercicio del sufragio se busca que la persona que acceda a determinado cargo público contribuya con sus decisiones y su actuación pública a modificar, cambiar o mejorar la situación de vida de las personas de una comunidad, quienes influyen por medio de organizaciones comunitarias o sociales. Al respecto véase la cantidad de comités cívicos e indígenas que participan en las elecciones:

Gráfico No. 4
Comités cívicos inscritos en el país y en departamentos indígenas
1985-2003, número de alcaldías



Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005), con base en datos del Tribunal Supremo Electoral, TSE.

En lo atinente a buscar influir sobre las instituciones públicas, se entiende como las acciones concretas de una organización social para orientar las políticas públicas buscando mejorar las condiciones de vida de un tejido social o de un conglomerado social determinado. Con ello se pueden resolver determinadas problemáticas existentes en el mismo y de esa forma mejorar las condiciones de vida de las personas que viven dentro de ese espacio geográfico específico.

4.3.1 Respuestas a las preguntas

4.3.1.1 ¿Cómo esas organizaciones o comunidades exigen sus derechos y cuál es la forma en que se presentan frente a las instituciones públicas?

Las organizaciones o comunidades para poder exigir sus derechos requieren de un proceso de organización específica que les permita contar con una representación legal y en el marco de esfuerzos asociativos, puedan plantear sus demandas destinadas a resolver alguna problemática determinada en su comunidad o bien exigir el cumplimiento de determinados derechos que por ley les corresponde.

En estos términos de organización formal y asociatividad, ellos pueden presentar solicitudes escritas por medio de memoriales requiriendo de las instituciones públicas, que se atiendan determinadas situaciones que les aquejan a la comunidad en su conjunto y ellos como sujetos de derecho y ejerciendo el derecho de representación que les permite una organización comunitaria o social, demandan en primer lugar, que se visibilice determinada problemática colectiva e igualmente que se hagan intervenciones específicas para que sea resuelta.

En la lógica de la democracia representativa, las organizaciones pueden optar por solicitar a su diputado o representante que ejerza su influencia y requiera de las instituciones públicas, la intervención para atender la necesidad del grupo que representa a una comunidad.

En lo que se refiere al nivel local, las organizaciones deben acudir a la figura del alcalde y su concejo para explicarle el motivo de su solicitud y así buscar que la misma sea resuelta a través de la propia municipalidad.

4.3.1.2 ¿Cuál es su poder de incidencia en la toma de decisiones y cuáles son los mecanismos a través de los cuales dicho poder se manifiesta (si por ejemplo, existe un representante dentro de la misma institución o si el poder de incidencia es ejercido a través de un control meramente externo)?

El poder de incidencia en la toma de decisiones resulta limitado, si se toma en cuenta que las instituciones y las personas electas responden, en primer lugar, a agendas programáticas o partidarias, o, en segundo lugar, a los lineamientos establecidos en el poder central (ejecutivo). Otra de las condiciones que limitan la incidencia de las organizaciones en la toma de decisiones se encuentra en la capacidad efectiva de las instituciones públicas que presentan restricciones presupuestarias y de recursos humanos y materiales para responder al cúmulo de necesidades propias de una población.

Aunque las instituciones públicas implementen una serie de políticas públicas en su espacio geográfico, no necesariamente constituyen la totalidad de las demandas propias de la organización, aunque sí pueden incluir determinados aspectos que corresponden a necesidades de las poblaciones locales.

En cuanto a los mecanismos para expresar este poder de influencia, los derechos de petición y organización se encuentran reconocidos por la Constitución Política; sin embargo, en ningún momento se especifican las herramientas o mecanismos por medio de los cuales se puede ejercer dicho poder.

Sin embargo, la aprobación de la Ley de los Consejos de Desarrollo en el año 2002, surge el primer elemento favorable para la influencia de las organizaciones comunitarias, pues en dicha ley se establece el mecanismo de participación de las organizaciones comunitarias a través de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, COCODES, instancia que permite la participación comunitaria en el eje de decisiones de las alcaldías y que abre un mecanismo en donde las organizaciones comunitarias pueden plantear sus demandas en términos de proyectos específicos.

Empero, tal como se indicó en las consideraciones sobre el primer eje, el crecimiento de los COCODES y su poder efectivo de influencia todavía es limitado, pues los alcaldes no se empeñan en facilitar una mayor participación de COCODES en sus decisiones, pues muchos los visualizan como instancias que les pueden limitar su poder o bien otros propician su participación para que favorezcan sus decisiones.

Otro factor que limita el impacto del trabajo de los COCODES se inscribe en términos que éstos constituyen el eslabón inicial de la cadena de consejos de desarrollo, pues los planteamientos de decisiones o proyectos discutido a nivel de los COCODES se trasladan al siguiente nivel, los denominados Consejos Municipales de Desarrollo, COMUDES y las actuaciones de esta instancia pasan al otro nivel que es el Consejo Departamental de Desarrollo, CODEDE, en donde la representación de las instituciones de gobierno es mayoritaria y con ello reduce considerablemente el esfuerzo municipal de desarrollo de determinadas políticas locales y aún más los planteamientos de las organizaciones comunitarias.

Un segundo elemento que ha venido a mejorar las condiciones de participación de las organizaciones comunitarias es la aprobación de la Ley de Libre Acceso a la Información Pública, pues obliga a cualquier institución del Estado a responder en forma pronta y por escrito con respecto a cualquier actuación de su institución tales como contratos de servicios, de construcción de obra, compras sobre insumos, pagos de

viáticos, detalle sobre viajes de los funcionarios y el desglose de salarios del personal de la institución, entre los principales.

Un tercer elemento que contribuye a facilitar los procesos de participación, es la denominada auditoría social, mecanismo por medio del cual las poblaciones o las organizaciones locales pueden requerir información con respecto a determinadas decisiones o actuaciones de las autoridades locales.

Otro mecanismo o instrumento que se encuentra en el marco de las leyes del país, se refiere a la consulta popular o referéndum, pero el mismo se activa ante decisiones estratégicas, principalmente aquellas vinculadas con la soberanía del país o en aquellas decisiones que se encuentran establecidas en la Constitución Política de Guatemala.

En el ámbito local también existe un mecanismo de toma de decisiones que involucra a toda la población como es el cabildo abierto, pero el mismo prácticamente no se utiliza por las autoridades locales por el temor que aunque el mismo tiene la potencialidad de involucrar a toda la población para determinadas decisiones, también puede afectar e incluso terminar con la gestión de un alcalde.

4.3.1.3 ¿Hay involucramiento de la población pobre en la toma de decisiones por parte de las instituciones públicas (requerimiento de informaciones, invitación a reuniones formales e informales)?

La descripción de los diferentes mecanismos de participación que se plantearon en el numeral anterior, permite el conocimiento de que existen formas de recrear la participación de la población en las decisiones de gobierno por medio de organizaciones comunitarias.

La existencia de estos mecanismos de participación ciudadana permite el involucramiento de la población pobre en las organizaciones comunitarias organizadas alrededor de los COCODES, sin embargo, ello no asegura del todo la participación de las personas pobres en las decisiones de las instituciones públicas o las locales, puesto que el sistema de consejos de desarrollo es de tipo piramidal y los COCODES constituyen la base de dicha pirámide. Sus esfuerzos, planteamientos o solicitudes de proyectos orientados a resolver determinadas problemáticas a nivel local, se ven sumamente limitados conforme pasan a las otras instancias de dicha pirámide (COMUDES y CODEDES).

Por otra parte, las instituciones locales como la Alcaldía o bien las entidades de gobierno ubicadas en el municipio o departamento, no plantean invitaciones formales o informales con organizaciones comunitarias con respecto de determinadas decisiones de gobierno. Al contrario, son las organizaciones comunitarias las que requieren o solicitan reuniones con las autoridades para conocer o plantear determinadas cuestiones que afectan a la comunidad.

Este comportamiento bastante cerrado de las instituciones de gobierno en general, responde a criterios más relacionados con el centralismo en las decisiones o bien la poca apertura democrática de las instituciones en su gestión pública, así como a una tendencia a la opacidad en las decisiones que cobija o ampara el enriquecimiento ilícito de los funcionarios y empresas contratistas a través de la corrupción.

4.3.1.4 ¿Existen mecanismos legales de participación o queda a discreción de las instituciones públicas escuchar la opinión de las personas pobres?

Tal como se indicó en los párrafos anteriores, efectivamente existen mecanismos legales de participación ciudadana, en donde el ordenamiento jurídico establece regulaciones específicas que se encuentran vigentes ante las cuáles se permite la participación de las personas y las organizaciones. Sin embargo, no son sujetos de aplicación o implementación efectiva por parte de las autoridades de gobierno, como tampoco se ha generalizado su utilización por parte de las organizaciones comunitarias.

Esta situación puede tener varias explicaciones. La primera se refiere al hecho ya mencionado que las autoridades, tanto de gobierno central como municipales, consideran que las organizaciones comunitarias pueden incidir sobre el desempeño de sus instituciones, en cuanto reduce la capacidad autónoma en la toma de decisiones o bien por el temor de que las organizaciones comunitarias evidencien o denuncien actos anómalos.

La segunda explicación se centra en una actitud tradicional por parte de las organizaciones locales existentes en cuanto orientan su oposición a denunciar actos de corrupción, centrándose más en el proceso de auditoría social que en el de planteamientos, propuestas o proyectos destinados a mejorar las condiciones de vida de la población. Es decir, existe una visión de la participación ciudadana extremadamente estrecha o reducida a visualizar problemas de corrupción, con lo cual el aporte constructivo se reduce significativamente y con ello se pierde la esencia de los procesos de participación ciudadana.

La tercera se explicita en términos de las actuaciones de los partidos políticos que en su actitud de oposición manipulan a la población para entorpecer el trabajo de las autoridades locales o de las instituciones públicas únicamente para ganar bonos políticos de cara a futuras elecciones. No generan espacios de reflexión y de organización preocupadas por mejorar las condiciones de vida de la población local mediante la construcción de mecanismos de intermediación entre la sociedad civil, las autoridades de gobierno y el poder local o municipal.

En lo que refiere a si en las instituciones públicas existe personal especializado para tratar con personas que tengan un bajo nivel de entendimiento por sus condiciones culturales y/o extracción social; debe indicarse que desafortunadamente las instituciones públicas han venido creciendo de una forma desordenada. Principalmente en el caso de Guatemala, donde la carrera del servidor público es todavía limitada y estrecha, pues la mayoría del personal responde a contrataciones anuales (personal por contrato y personal por servicios técnicos y profesionales). Entonces, la cantidad de personas que quedan fuera del gobierno en cada período que termina es considerable.

En estos términos, tampoco se reconoce personal capacitado para atender a las personas pobres o necesitadas, a pesar de que muchos fondos establecidos en la década de los noventa debían responder a las personas pobres o tenían el objetivo de recuperar el tejido social destruido después del conflicto armado interno. Sin embargo, esos fondos empezaron a desplazarse para generar obra civil, y con ello la orientación cambió. Dichas condiciones propiciaron mayores alianzas con constructoras y ONG's que fungían como ejecutoras de obras en los municipios y departamentos, sin depender, del todo, de necesidades, de presiones ni demandas de las personas. Respondían más bien a los criterios de los distintos funcionarios de gobierno y a la racionalidad propia que la construcción establece y que termina, en la mayoría de los casos, en enriquecimiento ilícitos derivado de corrupción.

Con respecto al trabajo que las instituciones públicas hacen con las organizaciones de la sociedad civil para mejorar la comunicación con la población pobre y alcanzar mayores grados de involucramiento en la toma de decisiones políticas, se puede decir que el mejor espacio donde ocurre este tipo de acercamientos entre instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil se encuentra en lo local. Ahí el funcionamiento de los COCODES y los COMUDES propician el acercamiento entre las autoridades y las organizaciones de la sociedad civil pero, tal como se indicó anteriormente, únicamente cuando se tiene la voluntad política de abrir la discusión y generar el consenso. No es así, cuando lo que priva es únicamente el interés por manipular a las organizaciones para que contribuyan con decisiones relativas a los intereses de los alcaldes o del concejo municipal.

A pesar de ello, se estima positivo el crecimiento de los COCODES en los departamentos y municipios, sin embargo, falta mucho por capacitarlos para que ejerzan un trabajo constructivo y propositivo alrededor de las necesidades de la comunidad y alejados de los criterios políticos propios de las alcaldías.

El otro aspecto es el involucramiento de las mujeres en la toma de decisiones y de la niñez y adolescencia en el caso en que la autoridad pública deba tomar una decisión inherente a niños, niñas y adolescentes. En ese sentido, el trabajo desarrollado por organizaciones de mujeres en espacios locales e incluso a nivel nacional ha sido impresionante. Sin embargo, se estima que su lucha se ha dado principalmente en términos de inclusión del género como tema de agenda o bien en la inclusión de mujeres en las elecciones generales. Poco se ha hecho en términos del rol femenino en relación al quehacer del Estado y sus instituciones públicas, o al rol buscando la participación ciudadana y política de las mujeres.

Sin embargo, sí se estima positivo el esfuerzo que se ha hecho de aglutinar diferentes grupos de mujeres. De nuevo, ello a pesar de que han centrado su lucha en un esfuerzo por buscar un espacio para ellas y todavía no han llegado a plantearse espacios de participación política y ciudadana no sólo en las elecciones, sino destinado a jugar un rol en el quehacer político de las organizaciones comunitarias.

Esto no quiere decir, que no existan organizaciones de mujeres haciendo esfuerzos importantes alrededor de empujar procesos y decisiones dentro de las instituciones públicas y municipalidades, tal como se mencionó a Ixmukané en Quiché. El Cuadro 11 describe la condición de mujer.

Cuadro No. 11
Posiciones de los departamentos de acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano (IDH), la Exclusión del Desarrollo Social (IEDS), y el Desarrollo de la Mujer (IDM), 1995-1996

	IDH		IEDS		IDM	
El más alto						
	Guatemala	0.829	Guatemala	12.66	Guatemala	0.675
	Zacapa	0.538	Sacatepéquez	18.58	Zacapa	0.439
	Sacatepéquez	0.534	Escuintla	23.84	Sacatepéquez	0.436
	El Progreso	0.526	El Progreso	23.87	Retalhuleu	0.424
Siete más altos						
	Retalhuleu	0.524	Quetzaltenango	24.61	Izabal	0.418
	Izabal	0.499	Zacapa	25.16	El Progreso	0.415
	Santa Rosa	0.481	Santa Rosa	25.63	Baja Verapaz	0.402
	Quetzaltenango	0.464	Retalhuleu	26.84	Santa Rosa	0.397
	Petén	0.461	Jutiapa	28.09	Chiquimula	0.395
	Escuintla	0.456	Izabal	28.43	Quetzaltenango	0.393
	Jutiapa	0.451	Suchitepéquez	29.63	Petén	0.393
Siete intermedios						
	Baja Verapaz	0.447	Chimaltenango	30.11	Suchitepéquez	0.388
	Chiquimula	0.446	Jalapa	32.21	Jalapa	0.386
	Jalapa	0.441	San Marcos	32.21	Chimaltenango	0.385
	Suchitepéquez	0.441	Petén	33.51	Jutiapa	0.383
	Chimaltenango	0.438	Chiquimula	34.17	Escuintla	0.382
	San Marcos	0.410	Baja Verapaz	36.17	Huehuetenango	0.376
	Huehuetenango	0.395	Totonicapán	37.84	El Quiché	0.371
Siete más bajos						
	Sololá	0.391	Huehuetenango	39.47	Sololá	0.365
	Totonicapán	0.374	Sololá	40.41	Alta Verapaz	0.364
	Quiché	0.366	Quiché	45.59	Totonicapán	0.345

Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1998), pág. 19.

Cuando se habla de los niños, niñas y adolescentes, todavía se requiere un espacio donde se abra la discusión y la reflexión para la toma de decisiones de gobierno en aquellos temas que les incumben, pues desafortunadamente poco se ha avanzado en este sentido.

Empero, es conveniente indicar que en el presente gobierno se ha creado un Programa de Escuelas Abiertas, que demuestra un esfuerzo importante por permitir la participación en las discusiones de diferente tipo sobre la niñez, y se ha visto un avance notable en grupos de niños, niñas y adolescentes, con participaciones de fondo en aquellas decisiones que les conciernen a ellos.

Por otra parte, es necesario también indicar que varios de los programas de organizaciones de la sociedad civil cuentan con el eje programático de participación de los niños, niñas y adolescentes, como los casos de Save the Children y Plan International.

El resto de programas de organizaciones incluidas en el directorio, aunque no cuentan expresamente con ejes temáticos de participación, sí utilizan la educación como un eje fundamental de trabajo, por lo que se estima que gradualmente llegarán a procesos de participación ciudadana y política.

4.3.1.5 ¿Existe discriminación por parte de las instituciones públicas al momento de tener que tomar en cuenta las necesidades de un particular tipo de comunidad (afrodescendientes, indígenas, etnias particulares)?

La discriminación es un hecho evidente en Guatemala, pues existe discriminación por situación económica (pobres, pobres extremos y no pobres), al igual que existe la discriminación por condición de salud (discapacitados y enfermos crónicos, por ejemplo) y la discriminación que se centra en la cuestión étnica (indígenas y garífunas, por ejemplo), por lo que este tipo de etnias sufren de exclusión, marginalidad, discriminación y racismo.

En este capítulo se utilizan los resultados de la encuesta denominada Intolerancia y Racismo en Guatemala, propiedad de la Casa Editora Prensa Libre S.A. y que fue realizada por la empresa Vox Latina. Esta encuesta fue puesta a disposición del PNUD para incorporarla en el Informe de Desarrollo Humano del 2005.

La referida encuesta fue realizada del 29 de julio al 10 de agosto de 2005, con una muestra nacional, con estratificación múltiple, aplicada a un universo representativo de 800 guatemaltecos y guatemaltecas, indígenas y no indígenas de todo el territorio nacional. La encuesta contiene 60 preguntas y cinco variables: sexo, etnia, educación, ingreso y lugar de residencia (rural/urbano) y un 4.85% de error estimado.

En el caso de este estudio, se presentan a continuación algunos datos. No se incluyeron todas las categorías y otras se redujeron pues no resultaban pertinentes para el presente estudio.

La referida encuesta debe plantearse en términos contextuales, pues al establecer la categoría dicotómica Ladino e Indígena, no permite apreciar con mayor profundidad la cuestión relativa al racismo hacia los grupos indígenas; sin embargo, permite explorar con la certeza que revelan sus resultados el problema relativo a la discriminación e incursionar, sin poder ser conclusivo, en lo concerniente al racismo.

En la tabla subsiguiente, se puede observar algunas percepciones que tienen tanto los ladinos como los indígenas de sus propios pares, al respecto de preguntas relativas a la forma de vestir, a la religión, a la pobreza y al trato que se les da a estos mismos grupos analizados en oficinas de gobierno o empresa privada.

En la tabla, se hace referencia al total de la encuesta, así como se analiza la percepción del hombre y la mujer, así como lo relativo a la población urbana y rural.

Cuadro No. 12
Percepciones con respecto a la discriminación en Guatemala
Porcentajes

	TOTAL	Hombre	Mujer	Urbana	Rural
Cree que se discrimina por forma de vestir					
Indígenas	71.9	73.2	69.8	78.7	69
Ladinos	77.7	75.1	79.8	79.7	74.9
Cree que se discrimina por religión					
Indígenas	48.3	45.1	52.5	47.2	48.8
Ladinos	47.9	46.5	49	52.7	41
Cree que se discrimina por ser pobre					
Indígenas	76.1	73.1	80.2	79.6	74.6
Ladinos	77.3	75.3	78.9	79.8	73.8
Cree que se trata mejor a los ladinos en las oficinas de gobierno y empresas privadas					
Indígenas	89.6	91.2	88.3	91.7	88.7
Ladinos	89	87.9	89.1	90	87.4

Fuente: Elaboración propia con base en Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005).

En las respuestas obtenidas en la tabla anterior, se puede observar que en el caso de la discriminación por la forma de vestir, los ladinos califican con mayores porcentajes prácticas discriminatorias en este sentido, a pesar que las diferencias con respecto a lo enunciado por los indígenas, no es significativamente alta.

Cuadro No. 13
Percepciones con respecto a la discriminación en Guatemala
Porcentajes

Categoría	TOTAL	Hombre	Mujer	Urbana	Rural
Cree que se discrimina a las mujeres					
Indígenas	74.2	72.7	75.9	72.2	75
Ladinos	68.9	58.9	76.9	69.3	68.3
Cree que se discrimina por color de la piel					
Indígenas	53.8	52.8	54.9	50	55.5
Ladinos	48.4	46.7	50	51.9	43.5

Fuente: Elaboración propia con base en Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005).

En cuanto a la percepción sobre la discriminación contra la mujer y derivada del color de piel, los indígenas califican con un total de 74.2% dicha discriminación, en donde sí se aprecian diferencias entre ambos grupos consultados. Un dato que resulta interesante es que en los casos que se pregunta a la mujer en ambos grupos, los dos enuncian que existe efectivamente discriminación contra las féminas, como lo demuestran los porcentajes en el cuadro anterior.

En cuanto el color de la piel, aunque las percepciones varían, no son tan distintas, aunque se aprecia una considerable diferencia en los datos que se hace a los dos grupos en el ámbito rural.

Cuadro No. 14
Percepción sobre la discriminación en Guatemala
En porcentajes

Categoría	TOTAL	Hombre	Mujer	Urbana	Rural
Cree que en Guatemala se discrimina por apariencia					
Indígenas	70.5	72	69.1	78.7	66.9
Ladinos	82.5	82.8	82.2	84.3	79.9
Cree que los ladinos tienen mejor apariencia					
Indígenas	40.6	42	39.5	49.5	36.7
Ladinos	68.6	68.7	68.8	69.5	67.4
Cree que es más fácil conseguir trabajo a los ladinos que a los indígenas					
Indígenas	76.6	74.7	77.8	78.5	75.7
Ladinos	82.7	78.7	85.5	84.7	79.8

Fuente: Elaboración propia con base en Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005).

En lo relativo a la apariencia y a la facilidad para conseguir trabajo, se aprecia que los ladinos estiman mayor rasgo de discriminación en comparación con los indígenas, en todas las categorías analizadas, situación que llama la atención, pues los indígenas a pesar de que sí califican como alta la discriminación por apariencia, no es tan alta como la que hacen los ladinos.

Sin embargo, al cuestionar sobre si los ladinos tienen mejor apariencia, éstos consideran que efectivamente así sucede, mientras que los indígenas lo califican bastante bajo. En lo relativo a preguntar si es más fácil conseguir trabajo para los ladinos, efectivamente aunque ambos grupos lo califican alto, los ladinos lo perciben con mayor claridad y así lo demuestran en las diferentes categorías.

Cuando se hace alusión al origen de las personas, en función de las raíces de sus antepasados, se puede apreciar una mayor diferencia en tales percepciones, donde los ladinos se declaran alejados de las raíces indígenas y se vinculan mayormente a sus antepasados españoles. También se puede apreciar la referencia hacia los apellidos indígenas en donde los ladinos se distancian de esta adscripción indígena. Estos datos se pueden apreciar en el cuadro que se presenta a continuación.

Cuadro No. 15
Percepciones con respecto la discriminación en Guatemala
En porcentajes

Categoría	TOTAL	Hombre	Mujer	Urbana	Rural
Piensa que sus abuelos eran indígenas					
Indígenas	90.2	92.7	88.3	86.1	92
Ladinos	9.4	8.1	10.5	9.6	9.2
Piensa que tiene sangre española o extranjera					
Indígenas	39.8	38.3	42	33.9	42.3
Ladinos	74.8	75.6	74.6	72.8	77.7
Piensa que tiene sangre indígena					
Indígenas	97.8	96.9	98.8	97.2	98
Ladinos	58.7	65.5	53.2	57.5	60.3

Cree que es mejor tener un apellido indígena					
Indígenas	74.6	72	77.8	72.2	75.7
Ladinos	16	16.8	15.4	16.9	14.7
Cree que es mejor tener un apellido español					
Indígenas	20.8	22.3	19.1	23.1	19.8
Ladinos	69.2	68	70	68.6	70.1

Fuente: *Elaboración propia con base en Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005).*

Como se puede observar, a la pregunta sobre si considera que sus abuelos eran indígenas, el grupo de los ladinos es categórico al responder negativamente a este respecto y sólo sube un poco en el caso de las mujeres. Mientras tanto, la reafirmación de sus raíces indígenas es clara en los grupos de indígenas, pues en total 90.2% estiman que efectivamente así es.

Al preguntar sobre la sangre española o extranjera, los ladinos nuevamente se alejan de cualquier raíz de tipo indígena, con menos contundencia que la pregunta anterior, aunque un 74.8% refiere que su sangre es española o extranjera.

En la pregunta sobre si piensa que tiene sangre indígena, nuevamente el grupo indígena reafirma su ascendencia alcanzando casi el 100% de las respuestas, mientras que el grupo ladino cambia significativamente con respecto la primera pregunta, pues un 58.7% sí acepta que sus orígenes o ancestros tuvieron raíces indígenas y por lo tanto aceptan que tienen sangre indígena.

Al preguntar sobre si estima que es mejor tener un apellido español, nuevamente se denotan las grandes diferencias en las respuestas de ambos grupos. Los ladinos en total consideran en un 69.2% que efectivamente es mejor tener un apellido español, a pesar que los datos no son tan contundentes como en otras preguntas, si se demuestra por exclusión una posición discriminatoria con respecto a los indígenas.

Cuadro No. 16
Percepciones sobre la discriminación en Guatemala
En porcentajes

Categoría	TOTAL	Hombre	Mujer	Urbana	Rural
	Respuestas de los ladinos respecto de los indígenas				
	Piensa que los indígenas son:				
Más trabajadores	62.9	66	60.6	65.5	59.2
Más agradables	16.1	13.6	18.2	17.2	14.7
Más inteligentes	24.8	18.3	30	21.5	29.5
Más limpios	3.1	2	4	4.2	1.6
Más honrados	38.4	37.6	39.3	40.5	35.5
Tienen buenas costumbres	66.1	71.6	61.7	65.9	66.3

Fuente: *Elaboración propia con base en Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005).*

De la tabla anterior, se desprenden algunas reflexiones interesantes. En este caso, la pregunta se hace directamente a los ladinos en comparación con los indígenas y las respuestas son variadas. Así, por ejemplo, se puede observar que los ladinos estiman que los indígenas son más trabajadores con un 63%; sin embargo, no los califican de agradables (16.1% como total), ni mucho menos limpios (3.1% en total).

Empero, su ponderación se incrementa en la categoría de honrados, aunque se queda cercano al 40% en la totalidad, pero sube apreciablemente en lo relativo a buenas costumbres, en donde la calificación total es de 66.1%.

En lo que se refiere a las mismas preguntas con respecto de los ladinos, los indígenas indican lo siguiente:

Cuadro No. 17
Percepciones sobre la discriminación en Guatemala
En porcentajes

Categoría	TOTAL	Hombre	Mujer	Urbana	Rural
	Respuesta de los indígenas respecto de los ladinos				
	Piensa que los ladinos son:				
Más trabajadores	3.9	3.6	4.9	3.7	4
Más agradables	16.6	16.1	16.8	13	18.1
Más inteligentes	24.7	26.8	21.7	17.6	27.8
Más limpios	44.7	50	38.3	43.5	45.2
Más honrados	3.9	2.1	5.6	1.9	4.8
Tienen buenas costumbres	89.9	88.1	92.5	88	90.7

Fuente: Elaboración propia con base en Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005).

Como se puede observar, las respuestas de los indígenas con respecto de sus pares ladinos, también muestran datos interesantes para el análisis, pues en lo que se refiere a su percepción sobre si los ladinos son buenos trabajadores, la calificación en total es de 3.9%; la cual es coincidente en cuanto se les pregunta si consideran a los ladinos honrados, percepción bastante baja al respecto.

Y aunque las ponderaciones se van incrementando en el resto de categorías consultadas, las mismas no alcanzan ni siquiera el 50%; pues en la percepción sobre si los ladinos son más agradables, se les califica con un 16.6% y cuando se pregunta si son más inteligentes, la respuesta total es de 24.7% y se incrementa al 44.7% cuando se pregunta si son más limpios.

En la única categoría en donde se observa una respuesta contundente, con un 89.9%, se refiere a si los ladinos tienen buenas costumbres.

En lo que se refiere a las respuestas sobre ambos grupos con respecto a si los indígenas son mejores que los ladinos para las tareas del campo –pregunta de por sí, que parte de una posición discriminatoria- y de que si los ladinos son mejores que los indígenas en el trabajo de oficina, se muestra a continuación.

Cuadro No. 18
Percepción con respecto la discriminación en Guatemala
En porcentajes

Categoría	TOTAL	Hombre	Mujer	Urbana	Rural
	Cree que los indígenas son mejores que los ladinos para las tareas del campo				
Indígenas	96.3	95.9	98.1	96.3	96.4
Ladinos	88.3	91.4	85.4	89.3	86.9
Categoría	TOTAL	Hombre	Mujer	Urbana	Rural
	Cree que los ladinos son mejores que los indígenas para el trabajo de oficina				
Indígenas	57.9	60.6	54.3	62.6	55.9
Ladinos	62.9	61.1	64.1	59.5	67.8

Fuente: *Elaboración propia con base en Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005).*

Los indígenas se autocalifican alto en relación al trabajo de campo llegando a un total de 96.3%. Los ladinos se califican también en alto porcentaje como buenos para el trabajo de campo, como se puede observar en la respuesta total que llega al 88.3%.

La tendencia en la pregunta subsiguiente es similar en cuanto que ambos se califican con diferencias poco apreciables para el trabajo de oficina, aunque los indígenas califican que los ladinos son mejores con un 57.9%, los ladinos consideran que sus pares indígenas también son buenos para el trabajo de oficina en 62.9%.

4.4 Eje IV: Rendición de cuentas

La rendición de cuentas se considera como el mecanismo que el Estado y sus instituciones públicas utilizan para que la población conozca cómo se gastan los recursos provenientes de impuestos, y en el caso de la población pobre, para que conozca cuáles son los recursos que le serán asignados para mejorar sus condiciones de vida.

La definición planteada anteriormente, recogida de los términos de referencia del presente estudio, plantea dos planos diferenciados para la rendición de cuentas. El primero se refiere a la acción consistente e institucionalizada de presentar los resultados de la gestión pública por parte del Estado, sus organismos e instituciones. Mientras que el segundo plano se encuentra identificado mayormente en conocer el monto de recursos financieros que serán asignados a las áreas que contribuirán o incidirán para mejorar las condiciones de vida de la población pobre.

Partiendo de esta definición, el ejercicio de presentar los resultados financieros y físicos de la gestión pública se inscriben en una dinámica relativamente nueva que demanda de las entidades del Estado, transparentar o hacer visible el mecanismo de aplicación (partida, programa, renglón, institución responsable); los montos de fondos utilizados (la cantidad de gasto relacionada a determinado programa o renglón); la forma de ejecución (compra directa, cotización y licitación); la entidad responsable de dicho gasto (ministerio, secretaría, dirección, por ejemplo); y todo ello presentado a la población a través de un mecanismo accesible.

El segundo plano, se inscribe en el manejo de información pública respecto al presupuesto de ingresos y egresos de la Nación, para que toda la población conozca la estructura general del presupuesto (ingresos, egresos y financiamiento); la distribución de los fondos en las diferentes instituciones públicas; y los montos que corresponden a cada una de ellas. De ahí se desprenden las respuestas a las preguntas de investigación.

4.4.1 ¿Existe una legislación en materia de habeas data?

En el caso de Guatemala, hubo intentos previos durante el régimen del Presidente Portillo de impulsar una ley con denominación en latín (*habeas data*), sin embargo, no es sino hasta agosto del 2008, cuando el Congreso de la República emite el Decreto 57-2008, Ley de Acceso a la Información Pública, ley que entraría en vigencia 80 días hábiles después de su publicación, con lo cual la misma cuenta actualmente con una vigencia superior a un año.

La misma ley en sus considerando establece lo siguiente:

Garantizar a toda persona interesada, sin discriminación alguna, el derecho a solicitar y a tener acceso a la información pública en posesión de las autoridades y sujetos obligados por la presente ley⁶⁷.

Con lo cual, se establece claramente que cualquier persona, sin discriminación alguna -sexo, etnia, condición socioeconómica, religiosa, filiación política, por ejemplo-, tiene derecho a solicitar y tener acceso a la información pública en posesión de las autoridades de cualquier institución del Estado. Otros de los considerandos interesantes de resaltar son:

Garantizar la transparencia de la administración pública y de los sujetos obligados y el derecho de toda persona a tener acceso libre a la información pública.

Establecer como obligatorio el principio de máxima publicidad y transparencia en la administración pública y para los sujetos obligados en la presente ley⁶⁸.

Considerandos que apuntan justamente a favorecer, propiciar y constituir un mecanismo legal para transparentar el ejercicio de la función pública. De manera similar, el siguiente considerando cubre lo indicado en el primer plano de la rendición de cuentas, cuando indica:

Favorecer por el Estado la rendición de cuentas a los gobernados, de manera que puedan auditar el desempeño de la administración pública⁶⁹.

Con ello se confirma que se busca generar un proceso de rendición de cuentas para toda la población. Esta ley no estuvo ajena de una serie de oposiciones por parte de diferentes partidos y de cámaras empresariales que veían una forma de incidir sobre actividades que ellos consideraban sujetas a las regulaciones de la Contraloría General de Cuentas de la Nación, ente que tutela y controla todo el proceso de ejecución financiera de las instituciones de gobierno. Pero este marco normativo es de mayor alcance pues apunta a demostrar todas aquellas formas o mecanismos de ejecución de la administración pública, y precisamente permite el acceso y uso diferenciado de la información en las instituciones de gobierno, sin discriminación alguna.

4.4.2 ¿Ha diseñado el Estado alguna estrategia o está aplicando políticas públicas en materia de promoción de la transparencia?

La Ley de Acceso a la Información Pública viene a consolidar un esfuerzo de la sociedad civil por buscar la transparencia en la gestión pública, pues incluso rebasa el esquema de trabajo de la Contraloría General de Cuentas de la Nación y reduce las formas de corrupción existentes en el Estado.

67 Congreso de la República de Guatemala (2008). *Ley de Acceso a la Información Pública*. Decreto Número 57-2008. Guatemala.

68 Idem.

69 Idem.

Es menester indicar que la existencia del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) es otro de los mecanismos que contribuye a la transparencia de las instituciones públicas, pues reduce la discrecionalidad de los empleados en el uso de los fondos públicos. Todas las transacciones relacionadas con las compras y contrataciones se realizan dentro del sistema y en un entorno tecnológico que evita también prácticas ilícitas.

Por otra parte, es necesario referirse al sistema de Guatecompras, un portal en donde se suben y realizan todas las gestiones relativas a compras directas, o aquellas que se realizan por medio de cotización o bien aquellas que necesitan una junta de licitación. Aunque este portal todavía adolece formas de elusión, pues no se suben todas las operaciones, sí constituye una forma de conocer cuánto cuesta una obra determinada, a quién se adjudicó, las condiciones de contratación, el plazo de la contratación y el monto de la contratación.

La presencia de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), también ha contribuido a consolidar una cultura de la transparencia, pues se han deducido responsabilidades por malas prácticas de compras o contratación de obras que no se realizan bajo las condiciones técnicas establecidas y se oculta el resultado de su fiscalización⁷⁰.

El Ministerio de Finanzas Públicas, durante la gestión del actual gobierno (2008-2011), creó el Viceministerio de Transparencia para ventilar y presentar públicamente toda la información relativa a las finanzas públicas en el portal del respectivo ministerio. Igualmente, el Vicepresidente de este mismo régimen instituyó una Comisión para la Transparencia de los actos de gobierno.

En general, se puede decir que se ha avanzado considerablemente en este esfuerzo por buscar la transparencia, pero existen instituciones que se resisten a presentar resultados y buscan mecanismos para eludir la entrega de la información respectiva. Tal es el caso del Ejército, la Alcaldía Metropolitana y algunas alcaldías departamentales.

4.4.3 ¿Cuál es el área de acceso a la información (reuniones públicas, sistemas informáticos, mass media, periódicos)?

En realidad no existe una forma permanente de reuniones públicas para presentar los resultados de la gestión de las instituciones públicas, dejando dicho ejercicio a los mecanismos específicos existentes, como la Ley de Acceso a la Información Pública; el Portal de Guatecompras; y la información del Viceministerio de Transparencia del Ministerio de Finanzas Públicas, en el caso del Gobierno.

Los medios de comunicación utilizan sus propios equipos de investigación para denunciar determinadas acciones de los funcionarios públicos o de los ministerios o secretarías en donde se destacan por falta de transparencia o tráfico de influencias, contratos viciados, compras dirigidas o relaciones familiares para conceder contratos, principalmente aquellos relacionados con la ejecución de obra pública y se hace la denuncia pública respectiva.

4.4.4 ¿Cuáles son las instituciones públicas que ofrecen ese espacio para la población pobre?

Desafortunadamente es necesario indicar que no existe un espacio específico, ni mucho menos instituciones públicas que ofrezcan esta posibilidad para la población pobre.

70 Por ejemplo, la semana del 20 al 24 de septiembre de 2010, dentro de un proceso de adjudicación de una obra en el sistema carcelario guatemalteco, se evidenció colusión en la ejecución de la misma por la baja calidad de los materiales y se llegó incluso a deducir responsabilidades a los auditores o contralores de cuentas de la Contraloría General de Cuentas de la Nación, asignados a dicho centro carcelario. Se ha detenido y ligado a proceso a varios de ellos por ocultación de información o incumplimiento de deberes.

En este sentido, es necesario precisar que aunque existen los mecanismos descritos anteriormente: SIAF; Ley de Acceso a la Información Pública; y Guatecompras, por ejemplo, los mismos no son de acceso libre a todas las personas pobres, pues por sus limitaciones socioeconómicas y su poco conocimiento y oportunidad para acceder a una computadora o internet, constituyen obstáculos informáticos abismales para estas personas.

4.4.5 ¿Existe un mecanismo de comunicación efectiva?

Aunque existen mecanismos informáticos y legales específicos, tal y como se indicó en la sección anterior, no se cuenta con algún mecanismo de comunicación efectiva, pues ni siquiera se tienen institucionalizados para dar cuenta de este tipo de información a la población pobre.

En este gobierno, por ejemplo, se crearon los denominados eventos “Gobernando con la Gente” y en el anterior los denominados “Gabinetes Móviles”, para que las personas puedan presentar aquellos proyectos que se estiman convenientes para su comunidad. Sin embargo, no son de libre acceso, se requiere de invitación formal e igualmente se presentan posteriormente los resultados de su gestión, pero en ambos casos, no sólo se afecta el espacio autónomo de las municipalidades, sino además se atropella su institucionalidad, pues el Gobierno decide realizar obras fuera del ámbito de la gestión municipal y muchas veces los alcaldes han estado de acuerdo.

Sin embargo, el punto que se quiere dejar claro es que no existe un mecanismo de comunicación efectiva para la población pobre por parte del Estado y sus instituciones.

No se puede dejar de mencionar el trabajo que realizan diferentes organizaciones sociales o comunitarias buscando esta comunicación, pero sus resultados son limitados y parciales a los lugares de trabajo. De manera similar se debe resaltar el constante esfuerzo desplegado por la Coalición por la Transparencia, conformado por diferentes entidades vinculado a un trabajo por transparentar la gestión pública.

Igualmente, es necesario indicar que los COMUDES podrían constituir espacios en donde se pueda recurrir a la presentación de resultados y la transparencia de la gestión de las municipalidades.

4.4.6 ¿Con base a este mecanismo, dispone la población pobre de la información necesaria para poder recurrir a las instituciones públicas en un plazo rápido y razonable?

Sin duda los mecanismos presentados permitirían el libre acceso a la información de las personas pobres, pero su acceso, conocimiento y tecnología hacen difícil que estas poblaciones puedan contar con la información inmediata y así recurrir a las instituciones públicas.

4.4.7 ¿Hay intervención de la sociedad civil en apoyo al requerimiento de rendición de cuentas?

La sociedad civil se ha constituido en un actor social sumamente importante en todas aquellas actividades en donde ocurren actuaciones de las instituciones del Estado y aunque sus resultados han sido limitados, se ha conseguido modificar u obligado a rectificar a determinadas instancias de gobierno, incluyendo el propio Presidente del Ejecutivo y de la Corte Suprema de Justicia.

En el caso de la transparencia, la instancia de la sociedad civil se mantiene al tanto de todas las operaciones de gobierno en donde exista necesidad de transparentar sus actuaciones.

La Comisión por la Transparencia está conformada por la Cámara de Comercio, el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales y Acción Ciudadana, y el Capítulo Nacional de Transparencia Internacional. Aunque estas entidades se encuentran vigilantes de todos los actos de la administración pública, todavía las instituciones se resisten a transparentar todos los actos de gestión pública.

En todo caso, es necesario indicar que en Guatemala nunca se ha aprobado la ley que establezca el enriquecimiento ilícito como figura delictiva, justamente para evitar juzgar a funcionarios que se enriquecen en el ejercicio de la función pública más allá de los recursos de sus emolumentos. Incluso esta figura ha sido cuestionada por las cámaras empresariales pues se reconoce que la corrupción es de doble vía y que involucra a empresas privadas que constituyen contratistas del Estado.

Actualmente, incluso se encuentra en discusión un proyecto de ley sobre la “Extinción de Dominio”, que inició como una ley que incluiría a todos los bienes adquiridos u obtenidos por todas las personas de una forma ilícita pero en la actualidad se encuentra reducida a la adquisición de bienes derivados del narcotráfico. Aún así, existen grandes objeciones a la misma incluso por parte de la Cámara de Industria y de Comercio y de los propios partidos políticos, pues consideran que en un momento la misma puede afectar a las empresas o funcionarios o miembros de partidos políticos.

5. Conclusiones y recomendaciones

5.1 Conclusiones

5.1.1 Eje I: El derecho de las personas a determinar su propia forma de organización

- Las formas de organizaciones comunitarias o sociales responden, en un primer momento, a necesidades propias de las comunidades en función de aglutinarse para defender ciertos intereses particulares, y no pretendían convertirse en vehículos de participación ciudadana y política, como es en la actualidad, cumpliendo ambas funciones.
- La emisión de la trilogía de leyes en 2002, fue un momento sumamente importante que potenció el ejercicio de la participación ciudadana, pues se establecieron mecanismos específicos para tal efecto. Tal es el caso de las diferentes instancias de los Consejos de Desarrollo, específicamente los denominados Consejos Comunitarios de Desarrollo.
- Es conveniente hacer una diferencia entre participación ciudadana y participación política, pues aunque ambos constituyen momentos importantes, el segundo considera un ejercicio consciente de introducirse en la discusión acerca de las decisiones de gobierno, aunque esta posibilidad se da mayormente a nivel local.
- La participación política, más allá de la ciudadana, contribuye a profundizar la democracia como forma de gobierno pues permite incorporar a las personas organizadas en la toma de decisiones sobre la base de la discusión, reflexión y participación de los ciudadanos en las acciones de gobierno.
- Tomar decisiones de forma participativa significa no solo la integración de la comunidad al quehacer político, sino además abre la discusión sobre cuestiones de gobierno y facilita la transparencia de la gestión pública, sin necesidad u obligación de que los ciudadanos formen parte orgánica de la propia administración pública -gobierno o municipal-, o de un partido político.

5.1.2 Eje II: El derecho a elegir y ser elegido

- El contexto dentro del cual la población ejerce su derecho al voto, se inscribe dentro de las condiciones formales establecidas por el régimen democrático e implementado por el Tribunal Supremo Electoral: elecciones libres, cambio de todas las autoridades y ejercicio democrático del voto.

- Más allá de ello, se encuentran las condiciones puramente políticas o las consideraciones políticas que inciden sobre las personas en el ejercicio del voto o, en caso contrario, el hecho de no ejercer el voto o no votar.
- Estas condiciones se caracterizan, en primer lugar, por la baja credibilidad que tienen las personas de los partidos políticos, en términos que se estima que cada partido político es “más de lo mismo”, por lo que el ejercicio del voto, se considera que no variará para nada las condiciones existentes en el país.
- En segundo lugar, el contexto de las elecciones y del voto se caracteriza también por una campaña política profusa y permanente que produce mayormente la “venta” del símbolo o del líder, en detrimento del contenido programático de la plataforma política.
- En tercer término, el ejercicio del voto se caracteriza por encontrarse siempre con las mismas figuras o bien con partidos políticos centralizados o dirigidos por la figura de un líder o caudillo, condición muy conocida en Guatemala y que todavía es vigente⁷¹.
- Un cuarto elemento que caracteriza el contexto del ejercicio del voto, se inscribe en el hecho que en Guatemala no se ha consolidado una plataforma política permanente y creíble como partido político, pues casi todos los actuales partidos son entidades nuevas.
- El TSE hace un esfuerzo por invitar al voto e involucrar a la población en el ejercicio del sufragio, partiendo de la premisa que el hecho de votar constituye una responsabilidad ciudadana, pero pareciera que este mensaje hace percibir a la población que ahí termina su participación política, cuando la misma puede ejercerse desde otros ámbitos y fuera de las rigideces de los partidos políticos.
- El ejercicio del voto, se visualiza de una forma parcial, pues se vende la idea equivocada de participación ciudadana, como si la misma empezara con el voto y terminará ahí mismo. No se plantea la perspectiva de la participación política que se realiza en otros ámbitos, en otros medios y sin necesidad de ser recurrir a una institución política.
- El voto es libre o igual, pero su decisión no lo es, pues se encuentra fuertemente condicionado por potenciales favores o compromisos del votante con determinado candidato o partido político.
- Un ciudadano con mayoría de edad tiene derechos y obligaciones, puede ejercer su voto como forma de complementar su ciudadanía, pero no su participación política.
- Las diferencias entre el número de personas con cédula de vecindad y los efectivamente empadronados, son significativas, lo que implica que las personas obtienen su cédula de vecindad para otras cuestiones de identificación, pero no para votar, en tanto no todos los documentados se encuentran empadronados.
- La libertad de ser electo y de dirigir asuntos públicos se ven conculcadas en la medida que únicamente los partidos políticos formalmente organizados pueden realizar este tipo de actividades, con lo cual las personas pobres se encuentran seriamente limitadas de participar.
- En lo atinente a la libertad de votar, las personas pobres encuentran limitaciones configuradas en la obtención del documento que les permite su identificación -como la cédula de vecindad o el documento de identidad persona-, porque requiere de un pago determinado, que hace oneroso dicho trámite. La movilización para obtener el documento de identificación o el transporte requerido para ir a votar también implica un costo en los ya disminuidos ingresos de las personas pobres.

71 Por ejemplo, los casos del General Ríos Montt con el FRG; el de Álvaro Arzú con el PAN inicialmente y actualmente con el Partido Unionista; Álvaro Colom, con la Alianza Nueva Nación y ahora con la UNE, hoy en el gobierno; el General Otto Pérez Molina con el PP y el caso de Manuel Baldizón, con el Partido Líder, para mencionar casos actuales.

- El 27% de la población empadronada es analfabeta, lo cual significa que el analfabetismo efectivamente constituye un valladar para las personas en términos de la comprensión del fenómeno electoral y la dificultad para leer el padrón electoral correspondiente.
- Los centros de votación se encuentran ubicados en escuelas públicas, colegios privados o institutos públicos, por lo que sus condiciones de infraestructura no cuentan con elementos propios para los pobres o discapacitados.
- El clientelismo es un comportamiento propio de los partidos políticos que se desarrolla durante la campaña pero se centra fundamentalmente en élites económicas. Es decir, en convenir que su partido a la hora de gobernar no los va a afectar directamente, por ejemplo, con incrementar los impuestos o verificar si sus cuentas fiscales están correctas.
- Las expectativas en el ejercicio del voto plantea que la participación ciudadana en el ejercicio del voto contribuye al relevo de mando y oxigena el gobierno, al propiciar el cambio de régimen y consolidar el ejercicio democrático. Y que un nuevo partido propiciará cambios en la gestión gubernamental por lo que el mandato otorgado por medio del voto, generará cambios en el tejido social y económico del país. Así, se espera que muchas personas salgan favorecidas con dichas modificaciones o transformaciones sociales.

5.1.3 Eje III: Participación ciudadana

- La participación política es entendida como la acción de los ciudadanos para influir sobre el proceso político y sus resultados; implica todas aquellas actividades realizadas por las personas en una forma organizada, para incidir sobre el proceso político o buscando influenciar sobre las instituciones públicas.
- En la lógica de la democracia representativa, las organizaciones pueden optar por solicitar a su diputado o representante ejercer su influencia para requerir de las instituciones públicas su intervención para atender las necesidades de las comunidades.
- En lo que se refiere al nivel local, las organizaciones deben acudir a la figura del alcalde y su concejo para explicarle el motivo de su solicitud y así buscar que la misma sea resuelta a través de la propia municipalidad.
- El poder de incidencia en la toma de decisiones resulta limitado, si se toma en cuenta que las instituciones y las personas electas responden, en primer lugar, a agendas programáticas o partidarias, o, en segundo lugar, a los lineamientos establecidos en el poder central (ejecutivo).
- Otra de las condiciones que limitan la incidencia de las organizaciones en la toma de decisiones se encuentra en la capacidad efectiva de las instituciones públicas que presentan restricciones presupuestarias y de recursos humanos y materiales para responder al cúmulo de necesidades propias de una población.
- El crecimiento de los COCODES y su poder efectivo de influencia todavía es limitado, pues los alcaldes no se empeñan en facilitar una mayor participación de COCODES en sus decisiones. Muchos los visualizan como instancias que les pueden limitar su poder y otros propician la participación para que favorezcan sus decisiones.
- Otro factor que limita el trabajo de los COCODES es que éstos constituyen el eslabón inicial de la cadena de consejos. El siguiente nivel son los denominados Consejos Municipales de Desarrollo, COMUDES y las actuaciones de esta instancia pasan a un tercer nivel que es el Consejo Departamental de Desarrollo, CODEDE, en donde la representación de las instituciones de gobierno es mayoritaria. Dicha estructura

reduce considerablemente el esfuerzo municipal de desarrollo local y aún más los planteamientos de las organizaciones comunitarias.

- Un segundo elemento que ha venido a mejorar las condiciones de participación de las organizaciones comunitarias es la aprobación de la Ley de Libre Acceso a la Información Pública, pues obliga a cualquier institución del Estado a responder en forma pronta y por escrito con respecto a cualquier actuación de su institución.
- Un tercer elemento que contribuye a facilitar los procesos de participación, se encuentra en la denominada auditoría social, mecanismo por medio del cual las poblaciones o las organizaciones locales pueden requerir información con respecto de determinadas decisiones o actuaciones de las autoridades locales.
- Otro mecanismo o instrumento que se encuentra en el marco de las leyes del país, se refiere a la consulta popular o referéndum. Estos mecanismos se activan ante decisiones estratégicas, principalmente aquellas vinculadas con la soberanía del país o que se encuentran establecidas en la Constitución Política de Guatemala.
- En el ámbito local, también existe un mecanismo de toma de decisiones que involucra a toda la población como es el cabildo abierto, que prácticamente no se utiliza por las autoridades locales por el temor de afectar e incluso terminar con la gestión de los alcaldes.
- Existen mecanismos legales de participación ciudadana donde el ordenamiento jurídico establece regulaciones específicas que se encuentran vigentes y que permiten la participación de las personas y las organizaciones. Sin embargo, no son sujetos de aplicación o implementación efectiva por parte de las autoridades de gobierno, como tampoco se ha generalizado su utilización por parte de las organizaciones comunitarias.
- El trabajo desarrollado por organizaciones de mujeres en espacios locales e incluso a nivel nacional ha sido impresionante; sin embargo, se estima que su lucha se ha dado principalmente en términos de inclusión del género como tema de agenda o de la inclusión de mujeres en las elecciones generales. Poco se ha hecho en términos de un rol activo en el quehacer del Estado y sus instituciones públicas o buscando la participación ciudadana y política de las mujeres.
- La discriminación desafortunadamente es un hecho evidente en Guatemala, pues existe discriminación por situación económica (pobres, pobres extremos y no pobres), por condición de salud (discapacitados, enfermos crónicos, por ejemplo) y discriminación étnica (indígenas y garífunas, por ejemplo).

5.1.4 Eje IV: Rendición de cuentas

- La rendición de cuentas se considera como aquel mecanismo que el Estado y sus instituciones públicas utilizan para que la población conozca cómo están siendo gastados sus impuestos y en el caso de la población pobre, para conocer cuáles son los recursos que le serán asignados para mejorar sus condiciones de vida.
- En agosto del 2008, el Congreso de la República emitió el Decreto 57-2008, Ley de Acceso a la Información Pública. Esta ley, establece claramente en sus considerandos que cualquier persona sin discriminación alguna -sexo, etnia, condición socioeconómica, religiosa, filiación política, por ejemplo-, tiene derecho a solicitar y tener acceso a la información pública en posesión de cualquier institución del Estado.
- La existencia del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), es otro de los mecanismos que contribuye a la transparencia de las instituciones públicas, pues reduce la discrecionalidad de los

empleados en el uso de los fondos públicos. Todas las transacciones relacionadas con las compras y contrataciones se realizan dentro del sistema y en un entorno tecnológico que evita también prácticas ilícitas.

- El sistema de Guatecompras, es un portal en donde se suben y realizan todas las gestiones relativas a compras directas, o aquellas que se realizan por medio de cotización o junta de licitación.
- La presencia de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), también ha contribuido a consolidar una cultura de la transparencia, pues se han deducido responsabilidades por malas prácticas de compras o contratación de obras que no se realizan bajo las condiciones técnicas establecidas.
- El Ministerio de Finanzas Públicas, durante la gestión del actual gobierno 2008-2011, creó el Viceministerio de Transparencia para ventilar y presentar públicamente toda la información relativa a las finanzas públicas en el portal del respectivo ministerio. El Vicepresidente de este mismo régimen instituyó una Comisión para la Transparencia de los actos de gobierno.
- No existe una forma permanente de reuniones públicas para presentar los resultados de la gestión de las instituciones públicas, dejando dicho ejercicio a los mecanismos específicos existentes.
- No se cuenta con algún mecanismo de comunicación efectiva, pues ni siquiera se tienen institucionalizados espacios en donde se da cuenta de este tipo de información a la población pobre.
- La sociedad civil se ha constituido en un actor social sumamente importante en todas aquellas actividades donde ocurren actuaciones de las instituciones del Estado, y aunque sus resultados han sido limitados, se ha conseguido modificar o rectificar a determinadas instancias de gobierno, incluyendo el propio Presidente del Ejecutivo y de la Corte Suprema de Justicia.
- La Comisión por la Transparencia se encuentra vigilante de todos los actos de la administración pública, sin embargo, las instituciones todavía se resisten a transparentar todos los actos de gestión pública.

5.2 Recomendaciones

5.2.1 Eje I: El derecho de las personas a determinar su propia forma de organización

- Es necesario promover mayor formalización de organizaciones comunitarias y sociales para seguir trabajando en la participación ciudadana y política. Se requiere de procesos permanentes de capacitación de las organizaciones para que conozcan sus derechos y obligaciones, y que se comprenda con claridad el papel que juegan sus organizaciones en materia de participación política.
- Es necesario también promover la participación de las organizaciones sociales y comunitarias en el marco de los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COMUDES), pues son mecanismos establecidos por ley donde se puede hacer un proceso trascendente de participación política y ciudadana.

5.2.2 Eje II: El derecho a elegir y ser electo

- Se debe ir más allá del planteamiento del voto como un ejercicio de participación ciudadana, en donde el mismo únicamente es el punto de partida de un proceso permanente de participación política. Es conveniente un cambio de enfoque por parte del Tribunal Supremo Electoral y de las organizaciones comunitarias y sociales, sobre la importancia de ir más allá del voto y buscar el ejercicio permanente de participación política responsable.

- Es conveniente romper con las rigideces de los partidos políticos, por ello, el ejercicio de participación ciudadana es mucho más trascendente, al igual que el que se articula con el de rendición de cuentas, para generar mecanismos de presión que contribuyan a profundizar la democracia más allá de los partidos políticos.

5.2.3 Eje III: Participación ciudadana

- Es necesario que las organizaciones comprendan que más allá de la participación ciudadana, existe un nivel de participación política que resulta imprescindible para mejorar el ambiente de la democracia y sus instituciones. Se necesita un trabajo organizado para influenciar sobre las decisiones políticas de los funcionarios y las instituciones públicas, buscando favorecer el interés colectivo con respecto los intereses particulares.
- Es conveniente propiciar mayor participación de las organizaciones comunitarias y sociales dentro de los denominados COCODES, pues estos mecanismos amplían el poder de las organizaciones y contribuyen a que las decisiones de los gobernantes tomen en cuenta las posiciones de las organizaciones sociales y comunitarias.

5.2.4 Eje IV: Rendición de Cuentas

- Es necesario hacer un uso más permanente y trascendente de las posibilidades que otorga la Ley de Libre Acceso a la Información Pública, pues permite conocer con detalle las formas o medios con los cuales se toman decisiones en las instituciones públicas.
- Es recomendable organizar cursos de capacitación para que las organizaciones puedan hacer un uso más efectivo de los mecanismos establecidos por la Ley de Libre Acceso a la Información Pública, el Sistema Integrado de Administración Financiera y el Sistema de Guatecompras.
- Es conveniente requerir a las organizaciones de gobierno, presentaciones públicas sobre su gestión de gobierno, pero planteando los formatos y los datos que se requieren conocer. De lo contrario, únicamente se entregará información agregada y con poca precisión para ser utilizada por las organizaciones sociales o comunitarias.

Bibliografía

FUNCEDE; FKA; y Fundación Soros (2004). *Comportamiento electoral municipal en Guatemala*. Fundación Centroamericana de Desarrollo (FUNCEDE), Fundación Konrad Adenauer (FKA) y Fundación Soros de Guatemala. Guatemala.

Gálvez Borrell, Víctor (1995). *La gobernabilidad en Centroamérica. Sectores populares y gobernabilidad precaria*. FLACSO. Guatemala.

INCEP (2005). *Guatemala: Reforma política y escenarios de cara al 2007*. Julio de 2005. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala (2008). *Ley de Acceso a la Información Pública. Decreto Número 57-2008*. Guatemala.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (1998). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 1998. Los contrastes del Desarrollo Humano*. PNUD, Guatemala.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (1999). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 1999. El rostro rural del desarrollo humano*. PNUD, Guatemala, 1999.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2000). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2000. La fuerza incluyente del desarrollo humano*. PNUD, Guatemala.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2001). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2001. El financiamiento del desarrollo humano*. PNUD, Guatemala.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2002). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2002. Desarrollo humano, mujeres y salud*. PNUD, Guatemala.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2003). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003. Una agenda para el desarrollo humano*. PNUD, Guatemala.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2005). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005. Diversidad étnico-cultural: la ciudadanía en un Estado plural*. PNUD, Guatemala.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2007). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007. Guatemala: ¿Una economía al servicio del desarrollo humano?* PNUD, Guatemala.

International IDEA (1998). *La Democracia en Guatemala. La misión de un pueblo entero*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA). Colombia.