



**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MAESTRIA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**ACCION COLECTIVA CIVIL Y PARTICIPACIÓN
CIUDADANA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS
CAPACIDADES DE GESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA GUATEMALTECA**

**TESIS SOMETIDA A CONSIDERACIÓN DEL
TRIBUNAL EXAMINADOR DE LA MAESTRÍA EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA OPTAR AL TÍTULO EN
EL GRADO DE MAESTRA**

ROSARIO ILEANA RUBIO BORJA

GUATEMALA, ENERO DE 2010

DEDICATORIA

A mi esposo Jorge por su orientación, acompañamiento y apoyo en el logro de esta meta.

A mis hijos Claudia María y Jorge Carlos que todo logro requiere de esfuerzo y sobre todo por su comprensión.

A mis padres y hermano por su apoyo moral en la conquista de esta meta

AGRADECIMIENTOS

A Dios por la oportunidad de haber encontrado personas que han contribuido a mi formación humana y académica.

Al Personal Docente involucrado directamente con el Programa de Maestría Cohorte (2006-2009). En especial al Doctor Arturo Padilla por su orientación y actitud comprometida para el logro de esta meta.

Al Personal Administrativo y Operativo del Instituto Nacional de Administración Pública, por ayuda durante mi permanencia en el Programa de Estudios.

A mi asesor Licenciado y Maestro Luis Estrada por la orientación brindada en la realización de este estudio y al Doctor Luis Alfonso Beteta revisor del mismo.

A mis compañeros de estudio por su amistad y espíritu de superación.

INDICE GENERAL

	Página.
i. INDICE GENERAL	
ii. RESUMEN DE LA INVESTIGACIÓN	07
iii. INTRODUCCIÓN	11

CAPITULO I

1.1	DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	13
1.2	JUSTIFICACIÓN	14
1.3	OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION	16
1.3.1	OBJETIVO GENERAL	16
1.3.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	16
1.3.3	DELIMITACION DEL ESTUDIO	16

CAPITULO II

ELEMENTOS TEÓRICO . METODOLÓGICOS		
2.	MARCO TEÒRICO Y REFERENCIAL	17
2.1	GOVERNABILIDAD, DEMOCRACIA Y ESTADO	17
2.2	ACCIÓN COLECTIVA	19
2.3	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	22
2.4	PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO HECHO POLÍTICO	23
2.5	PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO HECHO SOCIAL	24
2.6	PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA AGENDA PÚBLICA	24
2.7	PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y TRANSPARENCIA	25
2.8	CAPACIDADES DE GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	28
2.9	HIPÓTESIS DE TRABAJO	30
2.10	VARIABLES	30
2.10.1	INDEPENDIENTE	30
2.10.2	DEPENDIENTE	30
2.10.3	INTERVINIENTE	30
2.10.4	OPERACIONALIZACION DE VARIABLES	31
2.10.5	MÉTODOS Y TÉCNICAS	32

CAPITULO III

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN	33
1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS	33
a. ASPECTOS GENERALES	33
b. PERÍODO 1986 . 1999	34
c. PERÍODO 1991 . 1995	36
d. PERÍODO 1996 . 2000	39
d.1 FORO NACIONAL DE LA MUJER	40
d.2 COMISIÓN PARITARIA DE REFORMA Y PARTICIPACIÓN	40
d.3 COMISION PARA LA DEFINICIÓN DE LOS LUGARES SAGRADOS	41
d.4 CONSEJO NACIONAL DE LOS ACUERDOS DE PAZ	41
e. PERÌODO 2000-2004	42
f. PERÌODO 2004-2008	43
2. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN ACTUAL	45
a. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PADRÓN ELECTORAL	45
b. PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES	49
c. VISIÓN DE ACTORES NACIONALES SELECCIONADOS	50
d. PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO HECHO POLÍTICO	51
e. PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO HECHO SOCIAL	55
f. MECANISMOS PARA FORTALECER LA PARTICIPACIÓN	61
3. DESCRIPCIÓN DEL MARCO INSTITUCIONAL VIGENTE	64
a. PROGRAMA DE COHESIÓN SOCIAL	64
b. CONSEJOS GOBERNANDO CON LA GENTE	66

CAPITULO IV

CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y PROPUESTA	68
A.CONCLUSIONES	68
B.RECOMENDACIONES	69
PROPUESTA	
I. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA	70
1.1 PROBLEMA QUE SE BUSCA RESOLVER	70
1.2 SITUACIÓN ESPERADA AL FINALIZAR LA EJECUCIÓN	70
1.3 BENEFICIARIOS DIRECTOS	71
II. PROPUESTA PARA MEJORAR Y FORTALECER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	71
2.1 DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA	71
2.2 OBJETIVOS DE LA PROPUESTA	72
a. OBJETIVO GENERAL	72
b. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	72
1. INICIALES	72
2. INTERMEDIOS	72
3. FINALES	72
III. PRODUCTOS	73
a. PRODUCTOS PARA EL OBJETIVO 1:	73
b. PRODUCTOS PARA EL OBJETIVO 2:	73
c. PRODUCTOS PARA EL OBJETIVO 3:	73
IV. METODOLOGÍA	74
 Gráfico 7. METODOLOGÍA DE LA PROPUESTA	 75
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	77
ANEXOS	79
INDICE DE CUADROS	79
INDICE DE GRÀFICAS	80
INDICE DE SIGLAS	81
ANEXO 1. LISTA DE ENTREVISTADOS	83
ANEXO 2. GUIA DE ENTREVISTA	84

RESUMEN DE INVESTIGACIÓN

1.PROBLEMA	El no lograr desarrollar esos espacios de participación ciudadana implica perder oportunidades de un consenso social, como base para el fortalecimiento de la relación gobierno-sociedad.	
2.OBJETIVOS	GENERAL	ESPECIFICOS
	Identificar los componentes de la apertura democrática del Estado de Guatemala, los espacios ganados para la acción colectiva civil, la participación ciudadana y su impacto en el desempeño del gobierno, particularmente, en el mejoramiento de la coordinación de la administración pública con la sociedad.	<ul style="list-style-type: none"> • Contextualizar la coordinación del Gobierno Central . Sociedad Civil en términos de los antecedentes históricos, situación actual y marco institucional vigente. • Justificar la importancia de un mecanismo para mejorar la coordinación Gobierno de la República . Sociedad Civil en términos del problema central a resolver, la situación futura que se busca alcanzar, los beneficiarios previstos y los mecanismos y las estrategias de organización. • Proponer un mecanismo para mejorar y fortalecer la coordinación Gobierno de la República . Sociedad Civil.
3.HIPOTESIS	Si se reconoce, fortalece y promueve la participación ciudadana en términos de acción colectiva civil entonces mejorarán las capacidades de gestión de la Administración Pública y se consolidarán las acciones coordinadas entre el gobierno y la ciudadanía	

4.VARIABLES	INDEPENDIENTE	DEPENDIENTE
	<p>1 INDEPENDIENTE:</p> <ul style="list-style-type: none"> *Participación ciudadana * Acción colectiva civil *Capacidades de gestión de la Administración Pública 	<p>* Se consolidarán las acciones coordinadas entre el Gobierno y la Ciudadanía.</p>
<p>5.CONCLUSIONES</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se comprueba la hipótesis: Es necesario reconocer, fortalecer y promover la participación ciudadana y acción colectiva civil con espacios legítimos y legales, para mejorar la coordinación de la administración pública con la sociedad. 2. El razonamiento de base desde el punto de vista de la promoción y el fortalecimiento de la participación ciudadana (reconocer, promover y fortalecer son tres términos de naturaleza constitucional, que obligan al Estado a mejorar el acceso a los servicios básicos y el ingreso, con efecto de sentar las bases estructurales de esta participación ciudadana. 3. La participación ciudadana no es un estado mecánico, sino activo, en la priorización y conjunción de intereses y demandas para la búsqueda de solución a las mismas asumiendo y tomando decisiones. 4. Las evoluciones comparadas de padrón frente a indicadores sociales y educativos muestran una correlación negativa, lo cual significa que entre más negativos sean estos, menor es el interés por el espacio de participación ciudadana. 5. Los guatemaltecos enfrentamos un proceso de participación ciudadana en las condiciones menos propicias. En cuanto a participación electoral, la gente que no vota, (por no estar empadronada) es la gente que está mayoritariamente en condiciones de pobreza, lo que en términos de desarrollo humano significa que es la gente que menos acceso tiene a la salud, educación e ingresos. 	

	<ol style="list-style-type: none"> 6. En las condiciones de exclusión y de ausencia de un escenario propicio, en el sistema político se genera vicios y obstáculos, tales como el clientelismo, autoritarismo, centralismo y otras estrategias mediante las cuales se favorece la manipulación de los individuos. 7. Es importante y necesario crear mecanismos de capacitación, formación y participación ciudadana, especialmente para tener presencia activa en la Agenda Pública del gobierno, donde exista espacio de participar en las decisiones y prioridades de las necesidades de la población.
<p>6.RECOMENDACIONES</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los ciudadanos deben conocer sobre la naturaleza y procedimientos de los diferentes mecanismos de participación, protección y defensa de sus derechos y así como el cumplimiento de sus obligaciones. 2. Que la acción colectiva civil tenga un espacio de participación con voz y voto en la agenda pública del gobierno central. 3. Que el Gobierno en sus tres poderes cumpla con reconocer, promover y fortalecer la participación ciudadana como derechos civiles, para mejorar el acceso a los servicios básicos y el ingreso con efecto de sentar las bases estructurales de esta participación ciudadana. 4. Promover campañas de alfabetización, para erradicar los bajos indicadores sociales, económicos y educativos; lo cual permitirá que los ciudadanos se interesen y ejerzan sus derechos civiles. 5. Promover y fortalecer la participación ciudadana a todo nivel, especialmente en los espacios donde las condiciones sociales, culturales y económicas son deficientes. 6. Promocionar campañas de concientización a los ciudadanos para que su participación en el escenario público no sea utilizado solo con fines clientelares o para fines de intereses particulares.

	<p>7. Que el Gobierno en sus tres poderes cumpla con reconocer, promover y fortalecer la participación ciudadana como derechos civiles, para mejorar el acceso a los servicios básicos y el ingreso con efecto de sentar las bases estructurales de esta participación ciudadana.</p> <p>8. Que se implementen mecanismos de participación ciudadana pero con participación de todos los sectores sociales del país. Para lo cual se sugiere poner en práctica la propuesta de la presente investigación, lo cual permitirá impulsar procesos de participación legítimos y representativos.</p> <p>9. Que la puesta en marcha de la propuesta adjunta, el Organismo Ejecutivo habrá generado un consenso social básico y habrá recuperado la confianza ciudadana derivado de una mayor participación en los procesos de formación de las políticas públicas y de la legislación nacional, originando una estrecha comunicación y diálogo con las fuerzas políticas, sociales y económicas del país.</p>
--	---

INTRODUCCIÓN

La compleja situación que vive el Estado está matizada principalmente por la falta de identidad y de identificación con las necesidades de los ciudadanos. Por la presencia de inseguridad que atemoriza a los habitantes, y últimamente, por la crisis económica a nivel mundial. En ese contexto, estos factores evidencian la necesidad urgente de contar con un liderazgo, no solo capaz de controlar la situación compleja que vive el país, sino de marcar un estilo de conducción, de crear y ofrecer opciones de solución, y además, de tener la habilidad de negociar con todos los actores sociales, pero por sobre todo, su capacidad de convencimiento, de que los esfuerzos individuales son para beneficio colectivo.

Hay vacíos en el medio nacional para comprender las prácticas y el desempeño democrático de los guatemaltecos y de sus instituciones, particularmente del Ejecutivo, una tarea que tiene realmente muy pocos antecedentes en Guatemala. En este momento en Los Foros Ciudadanos, que son diálogos gestados por el Gobierno, en los cuales los ciudadanos/as evalúan y proponen alternativas para el manejo y solución de los problemas que se perciben, lo cual se presenta como un sistema capaz de recoger la voz y el sentir de la ciudadanía en torno a los temas centrales para el país y define las formas o estrategias de participación ciudadana para atenderlos.

La propuesta de investigación tiene la siguiente estructura: El objetivo planteado es caracterizar la apertura democrática del Gobierno y sus capacidades de desempeño en la solución de necesidades, inquietudes y problemas de los ciudadanos. El planteamiento del problema se aborda teóricamente bajo las categorías de coordinación y consenso, tomando como referencia teórica a los autores Oszlak y Mintzberg, bajo el contexto de la débil participación ciudadana en Guatemala, expresado en el nivel de desarrollo de la democracia y reflejo de la debilidad del Estado. *Básicamente, la hipótesis plantea lo siguiente:*

Para lograr el fortalecimiento de acciones coordinadas entre el Gobierno y la Ciudadanía, y mejorar la relación Estado-Sociedad, es necesario reconocer, fortalecer y promover participación ciudadana en términos de acción colectiva civil.+

Para lograr avanzar en el estudio de las variables de la hipótesis, este estudio pretende construir indicadores de participación democrática, estos indicadores son de gran importancia para evaluar Políticas de Gobierno, la participación ciudadana y el desempeño democrático en general.

Al abordar estas problemáticas el presente estudio pretende contribuir a observar, identificar e informar sobre el desempeño y las prácticas democráticas ciudadanas y de gobierno, y la necesidad de desarrollar capacidades institucionales para fortalecer la democracia en Guatemala.

CAPITULO I

1.1 DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

Tomando en consideración la historia de nuestro país a partir de la apertura del período democrático, la participación ciudadana y la acción colectiva civil han tenido un espacio de débil incidencia en la sociedad guatemalteca y no han logrado una democracia sustantiva, es decir, garantizar la incidencia de los grupos civiles (acción colectiva), en el desarrollo humano, lo que implica lograr justicia en el respeto a todos los derechos del ser humano. Esto mismo trae consigo la poca presencia ciudadana en juzgar la gestión pública, de exigir *accountability* (rendición de cuentas) dentro del orden democrático (constitucional y legal), que le permiten al ciudadano controlar y velar por que se cumplan eficiente y manejen eficazmente los recursos en las entidades.

En lo que se refiere a las reformas estructurales de la administración pública, no solo dejaron fuera el concepto de desarrollo humano, sino que cuando lo plantearon lo hicieron en función del mercado y no del ciudadano, con lo cual, los problemas sociales se han agravado; las distancias entre ricos y pobres se han agrandado, el acceso a los servicios públicos se ha limitado aún más, la corrupción lejos de reducirse con la desregulación y la privatización se ha extendido y profundizado, y la ineficiencia del Estado para definir y aplicar políticas es manifiesta.

En materia de coordinación de la administración pública guatemalteca existe cierta confusión normativa y práctica. De acuerdo con la Constitución Política de la República, el Presidente de la República coordina la política de desarrollo, a través del Consejo de Ministros.¹ El Vicepresidente de la República coordina, a través de los ministerios de Estado, las labores de los ministros.² Y, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural coordina la administración pública.³ Relativamente, la confusión se aclara cuando se toma en cuenta que el

¹ Inciso m) Artículo 183. Constitución Política de la República de Guatemala.

² Inciso g) Artículo 191. Constitución Política de la República de Guatemala.

³ Artículo 225. Constitución Política de la República de Guatemala.

Presidente de la República centraliza todos los aspectos técnico . administrativos y políticos del Estado y en tal virtud todos los funcionarios y empleados quedan supeditados a él, por el régimen presidencialista del Estado⁴. Esta centralización del poder anula la afirmación constitucional de que el poder proviene del pueblo⁵ y para lograrlo recurre al régimen representativo.⁶

Por lo que el problema se manifiesta en: **El no lograr desarrollar esos espacios de participación ciudadana implica perder oportunidades de un consenso social, como base para el fortalecimiento de la relación gobierno-sociedad.** A pesar de los intentos realizados durante los gobiernos democráticamente electos, las acciones gubernamentales relacionadas a la acción colectiva civil y la participación ciudadana no han logrado desarrollar una democracia representativa que garantice el desarrollo humano integral, donde los ciudadanos participen activamente en los ámbitos: sociales, económicos y políticos, para transformar y coordinar acciones con instituciones responsables en contribuir al bienestar de la sociedad.

1.2 JUSTIFICACIÓN

El hecho que en la sociedad guatemalteca exista diversidad étnico-cultural no puede justificar la falta de participación ciudadana y la acción colectiva civil. Una de las claves para elevar el nivel de desarrollo humano y equiparlo entre los grupos sociales, es la aplicación de políticas que contribuyan a superar las desigualdades y brechas existentes en materia económica, política, jurídica, cultural y social de los ciudadanos. Este proceso debería traducirse en una ampliación y fortalecimiento de participación ciudadana y acción colectiva civil que implica además el reconocimiento, respeto y atención a la pluralidad cultural, además de consolidar y proporcionar un sentido real a la vida en democracia, favoreciendo con ello la gobernabilidad del país. Desde esta perspectiva, surge la

⁴ Decreto 114 . 97 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo.

⁵ Artículo 152. Constitución Política de la República de Guatemala.

⁶ Artículo 140. Constitución Política de la República de Guatemala.

necesidad de un replanteamiento del Estado para que refleje e incorpore a la ciudadanía y que le permita espacios de participación real y efectiva, utilizando mecanismos constitucionales y legales que le permitan al ciudadano controlar y velar porque se cumplan eficiente y eficazmente los recursos en las entidades públicas, es decir la existencia de un Estado participativo. En este contexto la democratización pasa a formar parte del proceso de redefinición de la relación Estado - Sociedad, donde el fortalecimiento de la sociedad civil es un eslabón fundamental para la construcción de democracia y de ciudadanía, redundando en la propia democratización del Estado.

En este punto se considera que la participación ciudadana es la acción para lograr el compromiso de los ciudadanos con el Estado y viceversa, es la intermediación entre el Estado, la sociedad capaces de movilizar espacios de representación, negociación o interlocución en torno a ellas. En esa medida los ciudadanos deben conocer sobre la naturaleza y procedimientos de los diferentes mecanismos de participación, protección y defensa de sus derechos, así como el cumplimiento de sus obligaciones.

El desafío en este ámbito requiere fortalecer y construir herramientas que permitan un verdadero intercambio entre la Sociedad Civil y el Gobierno. Una adecuada implementación de instrumentos que promuevan la participación y generen espacios para que los temas de relevancia nacional sean discutidos con una mayor participación de la ciudadanía, influyendo en las decisiones públicas y de este modo aumentando la legitimidad de las decisiones políticas, este tipo de necesidad se encuentra cada vez con más fuerza en nuestro país, el generar, promover y fortalecer la articulación entre la sociedad civil y la gestión pública, para la consolidación de una democracia participativa.

Pero para que se cumpla esta iniciativa, es necesario que el Gobierno tenga una visión estratégica de participación ciudadana, donde prevalezca el diálogo entre diversos sectores y grupos de población, de tal manera que responda a la realidad social del país, en donde se garanticen y respeten los espacios de participación ciudadana.

1.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

1. 3.1 OBJETIVO GENERAL

Identificar los componentes de la apertura democrática del Estado de Guatemala, los espacios ganados para la acción colectiva civil, la participación ciudadana y su impacto en el desempeño del Gobierno, particularmente, en el mejoramiento de la coordinación de la administración pública con la sociedad.

1.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a. Contextualizar la coordinación Gobierno del Central - Sociedad Civil en términos de los antecedentes históricos, situación actual y marco institucional vigente.
- b. Justificar la importancia de un mecanismo para mejorar la coordinación Gobierno de la República . Sociedad Civil en términos del problema central a resolver, la situación futura que se busca alcanzar, los beneficiarios previstos y los mecanismos y las estrategias de organización.
- c. Proponer un mecanismo para mejorar y fortalecer la coordinación Gobierno de la República . Sociedad Civil.

1.3.4.1 DELIMITACIÓN DEL ESTUDIO

1.3.4.2 Delimitación temporal: La presente investigación tomará como período de estudio los periodos de gobierno, desde 1986 y parte del 2008-2012

1.3.4.3 Delimitación geográfica: República de Guatemala.

1.3.4.4 Delimitación de la unidad de análisis: La presente investigación enfoca como unidad de análisis los periodos de gobierno, desde 1986 y parte del 2008-2012

CAPITULO II

ELEMENTOS TEÓRICO E METODOLÓGICOS

2. MARCO TEÓRICO Y REFERENCIAL

2.1 GOBERNABILIDAD, DEMOCRACIA Y ESTADO

Para enfocarnos en la importancia que tiene la acción colectiva civil y la participación ciudadana, es necesario abordar elementos indispensables que permiten el desarrollo de estos dos aspectos. Para el efecto se considera necesario definir conceptos como gobernabilidad, democracia, Estado, además de abordar en detalle los puntos relevantes de la presente investigación, participación ciudadana y acción colectiva civil.

La delimitación conceptual del término *governabilidad* es necesaria ya que, marcado por implicaciones pesimistas y a menudo conservadoras por las continuas crisis de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental⁷, el término se presta a múltiples interpretaciones. El *Diccionario de Política* de Norberto Bobbio y Matteucci, (1998) define el término de gobernabilidad como la relación de gobierno es decir, la relación de gobernantes y gobernados, por lo tanto la relación compleja entre los dos entes es lo que permite hablar de gobernabilidad.

El pensamiento político, desde sus orígenes, se ha desarrollado alrededor de dos concepciones opuestas: la primera, ligada a la esfera ética, tiene como guía la noción de justicia y destaca la conexión necesaria entre legitimidad y ejercicio del poder concentrando su atención en la calidad de la acción gubernamental; la segunda, ligada a la esfera de la eficacia, en donde el ejercicio del poder debe tener la capacidad para alcanzar objetivos al menor costo posible, por lo tanto, en este caso, la gobernabilidad es una propiedad del sistema político.

⁷ Camou, Antonio (1995), *Governabilidad y Estabilidad*, *Governabilidad y Democracia*, México, IFE, p.22

Junto a estas dos acepciones, surge una tercera intermedia, que se ha guiado por el antiguo problema del orden político: la estabilidad. Un sistema político será más gobernable mientras tenga más capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político.

Ya que se tienen consideradas las tres acepciones, es más fácil proponer una definición más delimitada de gobernabilidad: *Estado o grado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental*⁸. Esta definición articula los tres principios (eficacia, legitimidad y estabilidad), asimismo permite ubicar a la gobernabilidad en el plano de relación entre sistema político y sociedad, sin excluir a ninguno de la relación de gobierno, por lo tanto, *la eficacia gubernamental y legitimidad social se combinan en un círculo virtuoso de gobernabilidad, garantizando la estabilidad de los sistemas políticos; mientras que la ineficacia gubernamental para el tratamiento de los problemas sociales y la erosión de la legitimidad política generan un círculo vicioso que desembocará en situaciones inestables o de ingobernabilidad*⁹.

Según Edelberto Torres-Rivas¹⁰, la democracia puede ser un tipo de régimen político como una determinada forma de sociedad. Para efectos de esta investigación nos interesa poner atención al segundo elemento, si bien el primero facilita lo segundo. Es más fácil alcanzar un régimen político democrático que una sociedad que también lo sea. Pero ni uno ni otro pueden ser asumidos como un tipo ideal extraído de múltiples experiencias históricas. Por el contrario, se asume un punto de partida intermedio. Ya se trate de un conjunto de instituciones o de prácticas, sea una herramienta para facilitar la toma de decisiones por la mayoría o un medio para construir el consenso, sea un programa reivindicativo, lo que resulta imprescindible es que se trate de un proceso de modificación, de cambio, que asegure que los conflictos de intereses, las luchas reivindicativas, puedan conducir a nuevas formas de participación, de integración social, de

⁸ Ibíd.

⁹ Ibíd., p.23

¹⁰ Torres Rivas, Edelberto, Centroamérica La transición autoritaria hacia la Democracia, visita por Internet, realizada el 22 de junio 2009 a las 8:30 hrs.

representación, es decir tener un espacio de participación ciudadana. En este intercambio y modificación de relaciones del Estado (sus instituciones y funcionarios) con las organizaciones (acción colectiva civil) e individuos (participación ciudadana). La democracia significa un cambio en la interacción entre gobernantes y gobernados, para que la dominación política se disimule en sus aspectos hoy día brutales de coerción y violencia y mejoren hasta donde los recursos del proceso se lo permitan. No se busca la unidad; es la diversidad de fuerzas sociales, cuyos conflictos pueden y deben llevar al consenso.

Por la temática abordada en esta investigación es necesario señalar lo referente al Estado Democrático, el cuál según el informe de Desarrollo Humano 2003 del PNUD Guatemala *Una Agenda para el Desarrollo Humano*, indica que¹¹: En el análisis político es frecuente considerar al Estado Democrático como un Estado de Derecho, pero si bien el concepto de Estado Democrático, no sucede lo mismo en el sentido contrario. En la propuesta que formuló la Asociación de Investigación y Estudios Sociales .ASIES-, la Agenda de 2003-2008, no aparece de manera explícita referencia alguna del Estado de Derecho, pero sí se menciona el Estado Democrático. Su visión de Estado democrático reconoce el principio de que sólo el Estado es capaz de facilitar espacios y asegurar un proyecto nacional de participación amplia. En la misma iniciativa se establece una diferencia explícita entre Estado y Sociedad y se promueve una alianza estratégica entre ambos como vía de democratización. Además se menciona que las exigencias de transparencia y participación son ineludibles en la vida democrática.

2.2 ACCIÓN COLECTIVA

En las dos últimas décadas la teoría de acción colectiva ha oscilado entre la problemática microeconómica de la acción colectiva, caracterizada por el dilema de costo-beneficio en la escala de utilidades de agentes individuales, y la problemática sociológica de identidad cultural del actor colectivo, definida por los valores y las normas que condicionan a los actores en una estructura social.

¹¹ Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003. Una Agenda Para El Desarrollo Humano. PNUD. Guatemala

A pesar de la diferencia de enfoques, la acción colectiva suele eludir la relación política entre la acción colectiva y el espacio público, privilegiando en general el análisis de la conformación empírica de la subjetividad y restando atención a los aspectos ontológicos, normativos y éticos que da la filosofía política y la ética pública de la acción colectiva. La filosofía política al enfocar la acción colectiva a partir de su relación con el espacio público, puede mostrar no sólo las condiciones estratégicas de eficacia de la acción, sino las condiciones de interlocución. La acción colectiva desde el espacio público, puede exhibir no sólo las condiciones estratégicas de eficacia de la acción, sino las condiciones de interlocución que son fundamentales en una sociedad democrática.

La función central de las conductas y prácticas asociativas acción colectiva civil, se fundamentan en relaciones interdependientes de confianza mutua, reciprocidad e intercambio en el desarrollo de nuevas formas de ejercicio de derechos ciudadanos que se conquistan a través de luchas políticas y sociales y que definen los derechos civiles originados por Estado y cuya burocracia liberal es quien además debe garantizarlos. Pero también, la jaula de acero de la burocracia está saturada de racionalidades teóricas, formales y prácticas.

Existen supuestos de la perspectiva constructivista en el estudio de la acción colectiva como lo son: a) La concepción del movimiento social como un proceso de construcción social sujeto a continuos cambios y como un objeto de estudio en sí mismo, que no puede explicarse simplemente por las condiciones estructurales del contexto en que surge, sino también considerando los factores culturales. b) El énfasis se centra en los procesos de definición colectiva de los problemas que motivan la participación en el movimiento. c) Igualmente, se reconoce la capacidad de reflexividad de los movimientos para revisar permanentemente los supuestos y los fines, y adaptándolos a las cambiantes situaciones que motivan las formas de acción colectiva.

Las estrategias de acción colectiva pueden clasificarse de acuerdo con los propósitos principales que se plantea: (a) mejorar los ingresos u otra dimensión del bienestar material inmediato de los grupos involucrados; (b) modificar las

relaciones sociales al interior de poblaciones específicas, (c) influir sobre las políticas públicas, para ampliar las oportunidades de desarrollo y superar los sistemas de exclusión y discriminación. A estos tres propósitos principales se pueden agregar otros tipos de objetivos de la acción colectiva: (a) desarrollo de las capacidades de los individuos (capital humano); (b) fortalecimiento organizacional; (c) construcción de redes y concertaciones sociales. Esto nos conduce a concebir la(s) identidad(es) colectiva(s) como entidades interactivas, producto de los procesos relacionales de intercambio y negociación de individuos o grupos, en el esfuerzo mancomunado por definir un conjunto de referentes que orienten la acción colectiva de sus miembros, constituyéndose en el punto de vista colectivo que promueva la unidad y el sentido de pertenencia de sus asociados(as) y (d) profundización de normas y valores (como la solidaridad, la reciprocidad, la confianza) que coadyuven al logro del bien común. En el pasado, este tipo de objetivos tendían a ser calificados de objetivos instrumentales; hoy en día se reconoce que estos son objetivos que requieren de la articulación de comunicación y concertación entre actores diversos, cada uno con objetivos propios y legítimos, lo que establece la base de la calidad y sustentabilidad de las estrategias de acción colectiva.

En esta investigación no se pretende ceder un espacio de idealización a la acción colectiva, convirtiéndola en la panacea para la democracia, ya que son conocidos los defectos que acechan a esta, algunos de los cuales tienen carácter estructural. Las acciones colectivas, a menos que obtengan estructuras institucionalizadas son siempre episódicas, lo que limita su permanencia en la arena pública. Pero, sin embargo, esta limitación no priva su trascendencia política en cuanto precede a la generación o regeneración democrática del espacio público y del ejercicio de la ciudadanía.

2.3 PARTICIPACIÓN CIUDADANA

a. Definición de Participación Ciudadana: Se define la participación ciudadana como¹² "el involucramiento e incidencia de la ciudadanía (individual o colectiva) en los procesos de toma de decisiones, en temas y actividades que se relacionan al desarrollo económico, social y político, así como el involucramiento en la ejecución de dichas decisiones", para promover en conjunto acciones con actores sociales e institucionales, planificaciones y decisiones hacia el Estado. Es avanzar de procesos electorarios y consultivos hacia la toma de decisiones acordes a las necesidades planteadas, que emergen desde lo comunitario, se plasman en el nivel local y se consolidan en la política pública del Estado.

Significa que la participación ciudadana no es un estado mecánico, sino activo, en la priorización y conjunción de intereses y demandas para la búsqueda de solución a las mismas asumiendo y tomando decisiones. El reto, para la ciudadanía se convierte en fortalecerse, en el ámbito nacional, en lo local: hacer efectivo el poder local, teniendo en cuenta, como lo indica Foucault, que el poder no está localizado en las instituciones, aunque éstas constituyen espacios donde se manifiesta y ejerce, su origen está fuera de ellas. Estas acciones se realizan en un espacio determinado, en el nivel local geográficamente hablando será el Municipio, en términos político-sociales será en la ciudadanía agrupada en lo que se define como poder local: "que son las fuerzas, acciones y presiones organizativas a nivel de la comunidad, del municipio o de la microrregión, que contribuyen a satisfacer las necesidades, intereses y aspiraciones de la población local". En donde la ciudadanía, tenga igualdad de oportunidades y un conjunto de garantías que hagan efectiva esa igualdad orientadas fundamentalmente a asegurar la participación de la sociedad en el control y discusión de las políticas del gobierno local; en este sentido, la participación ciudadana en el debate público dispondrá de mecanismos que aseguren que la política del gobierno depende de la voluntad y preferencias de los ciudadanos. Eso es precisamente, la democracia participativa.

¹² Amaro, Nelson. Descentralización y participación ciudadana. INCEP 1990

Otra dimensión de la participación ciudadana, es aquella que la asocia a la democratización del Estado y que hace énfasis en la necesidad de que el Estado desarrolle políticas y acciones que respondan a los intereses de los actores sociales, y propone ampliar la influencia de los ciudadanos sobre el proceso de toma de decisiones en todos los niveles, escalas y sectores de la gestión pública. En este sentido se puede enfocar la participación ciudadana desde diferentes perspectivas:

Según el investigador colombiano Ricardo Delgado Salazar, el principal aporte de las investigaciones respecto a los nuevos movimientos sociales consiste en llamar la atención sobre el origen de las formas novedosas de expresión colectiva, más vinculadas con aspectos sociales como la edad, el género, la orientación sexual o la pertenencia al grupo sociales o sectores profesionales, que a ciertas estructuras formales de tipo ideológico y partidista. Por tal motivo, las cuestiones relacionadas con la identidad de sus seguidores se sitúan en primer plano de análisis, pues se consideran como plataforma fundamental para motivar la participación y la movilización ciudadanas.

2.4 PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO HECHO POLÍTICO

La participación ciudadana como un hecho político, se enmarca dentro de una cultura política, donde los ciudadanos se manejan en un esquema de deberes y derechos frente al Estado. Esta concepción es la expresión más tradicional de participación, es decir, es la intervención en lo público para ejercer derechos políticos elementales, y es por ello que se acepta que la participación ciudadana es una forma de intermediación política de un colectivo social que involucra a toda la comunidad. Es importante resaltar que este tipo de participación ciudadana contribuye a fortalecer y a otorgarle mayor legitimidad (política y social) al estado. En definitiva, la participación ciudadana como un hecho político, es la que alude a acciones básicamente procedimentales que buscan entender y explicar las vinculaciones y relaciones entre el estado, la sociedad civil y los ciudadanos. A través de ésta, el ciudadano individual o colectivamente se transforma en actor de

un proceso que es responsabilidad de todos; pero también el Estado asume la promoción de esa participación, garantizando un marco político y jurídico que propicie un clima apropiado.

2.5 PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO HECHO SOCIAL

La participación como hecho social se enmarca en una esfera estrictamente sociológica. En este sentido, participar quiere decir que se está tomando parte, es decir, que los ciudadanos intervienen o toman parte en la actividad pública. Este tipo de participación enfatiza en la toma de posiciones por parte del individuo, independientemente de su condición y/o poder, frente a la posibilidad de incidir en las decisiones de los centros de gobiernos. Se resalta el acto social colectivo con dos aspectos complementarios: la influencia de la sociedad sobre el individuo, y la voluntad personal de influir en las sociedades. Asimismo, es vista como un medio de socialización de la política; y como forma de ampliar el campo de lo público hacia la esfera de la sociedad civil y por lo tanto favorecer a ésta. Además este tipo de participación no sólo promueve la relación con el Estado, sino también con otras instituciones sociales. Ahora bien, este tipo de participación no se debe confundir con expresiones políticas de participación; tales como el ejercicio del voto, las campañas electorales y el activismo.

2.6 PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA AGENDA PÚBLICA

La aplicación del concepto participación ciudadana a la agenda pública, teóricamente se enfoca desde dos ángulos: el primero hacia la satisfacción de las necesidades de la población (Función de Administración), y el segundo encaminado hacia la representación de intereses, y prioridades de la ciudadanía (Función de Gobierno). A partir de estos ángulos, también se plantean dos enfoques de aplicación: (a) el que concibe la participación ciudadana como un medio para ampliar las capacidades de acción del aparato público; y (b) el que visualiza la participación ciudadana como la incidencia de la ciudadanía en la toma

de decisiones y la definición de la agenda pública, además de tener como objetivo que la población conozca más de cerca el quehacer tanto de la administración pública, como del gobierno, donde la población tiene la oportunidad no solo de conocer el resultado final de la acción de gobierno sino de involucrarse en el proceso desde el inicio de la acción hasta el final de la misma.

2.7 PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y TRANSPARENCIA

Centrándonos en nuestro país, Guatemala, la creciente disposición a la corrupción que penetra todos los niveles del Estado y se presenta en múltiples áreas y se identifica con el abuso del poder, el tráfico de influencias, las inversiones sin planificación con precios discrecionales, la contratación de funcionarios y empleados públicos por clientelismo, el nepotismo, la resistencia de los servidores públicos para cumplir sus obligaciones, el uso del poder en beneficio propio, las famosas %comisiones+para acelerar procesos de contratación de infraestructura, el cobro de beneficios para agilizar trámites. Desde la perspectiva de la administración, es posible establecer también la existencia de estructuras administrativas que mantienen de manera constante en sus planteamientos una política represiva. La proliferación de prohibiciones y amenaza de sanciones permiten burlar la norma. Se parte del supuesto de que al establecer sanciones rigurosas se está contribuyendo a la eliminación del problema. El caso es que no sucede de esa manera, no importan lo estrictas que puedan ser las normas prohibitivas establecidas, ellas no pueden regular todas las contingencias que se dan en la vida cotidiana de los servidores públicos.

Para ello hace falta un poder que esté enterado de todo incluso en sus más insignificantes detalles. Es aquí donde se ubica el poder del pueblo, el que debe exigir cuentas a las autoridades, a los encargados de la gestión pública, porque es el pueblo el beneficiado o perjudicado de la su administración; y rendir cuentas nos es más que actuar con transparencia. Esto se refiere a la apertura y flujo de información de las organizaciones políticas y burocráticas al dominio público. Esto la vuelve accesible a todos los posibles actores interesados, permitiendo su revisión y análisis, y la detección de posibles anomalías.

La corrupción no se da solamente cuando los individuos responsables de los bienes públicos faltan a sus deberes. La corrupción tiene que ver con la moral pública, con la impunidad, con la lesión de valores fundamentales como es la solidaridad, la búsqueda del bien común. La corrupción es el aprovechamiento premeditado de la autoridad o el poder político y/o administrativo, tanto en el ámbito público como el privado, que determinadas personas o grupos hacen en provecho propio. Este aprovechamiento puede ser con fines políticos o pecuniarios en detrimento de los derechos o intereses de la organización, la comunidad o de la Nación, incumpliendo o infringiendo para el efecto las normas social o jurídicamente establecidas que rigen sus actividades+.

Si giramos la mirada hacia la parte sustantiva de la transparencia, no es más que la rendición de cuentas, se abre nuevamente una gama amplia de criterios y contenidos posibles. ¿Por qué tipo de conductas y bajo qué tipo de criterios llamamos a rendir cuentas a los servidores públicos? ¿Cuáles son nuestras escalas de medición? ¿Cómo definimos la mala y la buena conducta, las malas y las buenas decisiones, en el ámbito del Estado? ¿Cuáles son los usos y abusos de poder que la rendición de cuentas pretende prevenir, remediar y castigar? El proceso de rendición de cuentas, en la administración pública guatemalteca se realiza a través de la Contraloría General de Cuentas por medio de auditorías a la ejecución y la liquidación presupuestaria de todas las instituciones públicas, entidades descentralizadas, autónomas, fideicomisos, entidades especiales y municipalidades, que administran recursos del Estado, con la limitante de que es un control ex post, un control a los gastos y utilización de los recursos del Estado, pero no existe un procedimiento específico que se dedique exclusivamente a ello.

Pero las exigencias de rendición de cuentas se pueden inspirar en un sinnúmero de criterios y principios normativos, para captar la amplitud de estándares normativos que se invocan en la práctica política, habría que distinguir por lo menos las siguientes variantes de rendición de cuentas:

1) Bajo criterios políticos, evalúa los procesos de toma de decisión y los resultados sustantivos de las políticas públicas; también valora las calidades y capacidades personales de políticos y funcionarios.

2) Bajo criterios administrativos: si los actos burocráticos se apegan a los procedimientos establecidos, si llevan a los resultados esperados y si lo hacen con eficiencia razonable.

3) Los ámbitos administrativos y financiero, las tareas de rendición de cuentas muchas veces se encomiendan a agencias públicas especializadas, tales como defensores del pueblo, cortes administrativas, oficinas de auditoría. Pero la rendición de cuentas no es solamente el uso del dinero público sujeta a disposiciones legales vigentes, es también establecer normas y valores de transparencia, austeridad y eficiencia.

La rendición de cuentas y el acceso a la información, son dos componentes esenciales de cualquier gobierno democrático. Constituyen mecanismos de gobernabilidad, haciendo posibles condiciones de participación ciudadana en los procesos gubernamentales, abriendo nuevos canales de comunicación entre el Estado y diversos actores sociales. Su difusión y aceptación implican una transformación cultural en la concepción y práctica del servicio público, ya que significa someter la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos al escrutinio crítico de la sociedad. El principio de rendición de cuentas se basa en el derecho a la libre expresión y asociación. Estos derechos permiten que los ciudadanos se organicen, y defiendan sus ideas e intereses frente a las acciones gubernamentales. Todo ciudadano debe contar con elementos suficientes para conocer y evaluar dichas acciones, y su ausencia reduce la credibilidad y legitimidad de órganos gubernamentales. Cualquier organización que se desenvuelva en el ámbito público, tiene la obligación de explicar a la sociedad sus acciones y aceptar responsabilidad sobre las mismas. Se requiere el mejoramiento de los mecanismos de consulta y diálogo, no solamente proporcionando información, sino creando estímulos y oportunidades para su consulta y la participación activa de la sociedad en la formulación de políticas públicas.

En un Estado Democrático, la actividad estatal debe legitimarse por sus resultados, no es suficiente que los funcionarios públicos se apeguen a la legalidad, es necesario que el poder se legitime día a día por medio de la prestación de servicios eficientes, oportunos y de cobertura generalizada. Todo titular de funciones públicas se encuentra obligado a dar cuenta pormenorizada de su desempeño. Para hacer efectivo el desempeño, se vuelve imprescindible la determinación de parámetros objetivos para medir los resultados y el establecimiento de consecuencias jurídicas en caso de que no se alcance los resultados esperados.

2.8 CAPACIDADES DE GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Reforma del Estado se ha convertido en uno de los temas que se han abordado en Latinoamérica y Guatemala no es la excepción, pero las medidas consistentes en la simple reducción del tamaño del Estado y el predominio total del mercado, han llevado a la conclusión de que la solución no consiste en el desmantelamiento del aparato estatal sino en su revitalización.

A partir de lo anterior se puede pensar en revitalizar la Administración Pública con visión de mejorar su gestión, es decir la reconstrucción de la capacidad estatal como condición esencial para que el país enfrente en forma más exitosa los problemas de la consolidación de la democracia, del desarrollo económico y de la distribución de la riqueza.

En este sentido, las capacidades de gestión son un aspecto fundamental para mejorar la gobernabilidad democrática, a través de una administración que contribuya a flexibilizar los niveles jerárquicos y por consiguiente, aumentar la autonomía en las decisiones que tomen los funcionarios que estén a cargo de las instituciones.

Sin embargo, para impulsar reformas reales deberá considerarse características específicas tales como: la amplitud de recursos naturales, su diversidad étnica, pluricultural y multilingüe, estructuras intermedias, como la regional, departamental, municipal y local, ya que hasta el momento lo más visible se sitúa en la regionalización donde los intereses de diversa índole no siempre se

corresponden con aspectos económicos, sociales y culturales, que las hacen en muchos casos no coincidentes a la realidad endógena regional.

Por lo anterior se hace necesario que en la práctica política, se unan la participación ciudadana y el poder local, como elementos sustantivos de una democracia representativa y participativa, esto requiere de una sociedad que esté constituida por actores insertos en el sistema, con capacidad de gestión en distintos planos, con posibilidades de selección de alternativas, toma de decisiones y elementos propositivos. Una tarea fundamental para el desarrollo de las capacidades de gestión y administración en el gobierno central, departamental, municipal y local.

Para lograr lo anterior, es de aprovechar la instancia del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (en sus diferentes niveles) en el "nuevo" marco de acción: "coordinando la administración pública, favoreciendo y facilitando la participación ciudadana¹³, definiendo los instrumentos de planificación del desarrollo para la elaboración y ejecución de planes, programas y proyectos . Apoyándose en la realización de foros ciudadanos para coordinar y consolidar los diferentes niveles (regional, departamental, municipal, local), como alternativa para permitir a la ciudadanía y los actores locales en general participar en la creación de políticas públicas más democráticas, más éticas y, por tanto, más eficientes y legítimas. Para por un lado, entender que el poder local está íntimamente relacionado con la participación ciudadana y que los grupos comunitarios deben estar debidamente organizados, para priorizar necesidades, planificarlas y constituir las en planes, programas y proyectos, los cuales se traducen en insumos para la planificación participativa local.

Por otro lado, participar con responsabilidad social, entendiendo el involucramiento directo de actores y no sectores propiamente, creando un sistema y modelo de desarrollo propio que se inscriba en el marco nacional del desarrollo, donde todas las entidades locales participan en los asuntos públicos. Dentro de este modelo es importante que el gobierno central le otorgue una mayor importancia al gobierno local, como el agente más inmediato a la ciudadanía.

¹³ Amaro, Nelson. Descentralización y participación popular. INCEP. 1990

Estos factores nos conducen al fortalecimiento del sistema democrático, al hacer real el relacionamiento entre el Estado y la sociedad, aumentando las posibilidades de inclusión democrática de las demandas sociales básicas. A la vez, que se fomenta una administración y gestión pública, donde tanto los servicios como los servidores públicos son eficientes, abiertos a la participación ciudadana, éticos, actúan con justicia social.

2.9 HIPÓTESIS DE TRABAJO

De acuerdo a los antecedentes históricos, planteamiento del problema y el marco teórico presentado, donde se manifiesta la baja participación ciudadana, como consecuencia del débil espacio público del gobierno hacia este tipo de manifestaciones y además por la desconfianza en las acciones del sector público, la presente investigación plantea la siguiente hipótesis: ***Si se reconoce, fortalece y promueve la participación ciudadana en términos de acción colectiva civil entonces mejorarán las capacidades de gestión de la Administración Pública y se consolidarán las acciones coordinadas entre el gobierno y la ciudadanía***

2.10 VARIABLES

2.10.1 INDEPENDIENTE:

*Participación ciudadana

* Acción colectiva civil

*Capacidades de gestión de la Administración Pública

2.10.2 DEPENDIENTE:

Se consolidarán las acciones coordinadas entre el gobierno y la ciudadanía.

2.10.3 INTERVINIENTE

Se considera que para que las anteriores variables se cumplan son necesarias las siguientes condiciones:

*Capacidades de organización de la población.

*Voluntad política para la participación

2.10.4 OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES

VARIABLE INDEPENDIENTE	INDICADORES
<p>*Acción colectiva civil</p> <p>*Participación ciudadana</p> <p>*Capacidades de gestión de la Administración Pública</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Marcos o espacios de acción y de interacción entre la ciudadana y los responsables de la administración pública. • Se desarrollará un marco de indicadores específico para observar el desempeño democrático de los ciudadanos y sus organizaciones. (Guía de entrevista) • Índice de Desarrollo Humano • Coordinación interinstitucional • Estadísticas de participación ciudadana (electoral, social)
VARIABLE DEPENDIENTE	
<p>*Acciones coordinadas entre el gobierno y la ciudadanía</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Marcos de incidencia ciudadana en la orientación en la agenda pública. • Observar el desempeño y las prácticas democráticas de gobierno. • Voluntad del gobierno y la población en la participación ciudadana.

2.10.5 METÓDOS Y TÉCNICAS

La investigación realizada es exploratoria de tipo cualitativa, cuantitativa y descriptiva. Se contemplaron dos tipos de análisis: un análisis centrado en una investigación de campo que recogió información de fuente primaria, cuantitativa y cualitativa y un análisis centrado en fuentes secundaria que recolectó datos sobre la situación del padrón electoral del Tribunal Supremo Electoral, así como de la normativa legal vigente.

Para la obtención de datos de las entrevistas se diseñó una guía de cuestionario para realizar una entrevista directa, a profundidad y abiertas con representantes de diversos sectores de la sociedad civil y del Gobierno Central a fin de obtener datos cualitativos que sirvan de complemento a la información cuantitativa obtenida del Tribunal Supremo Electoral, relativa al padrón electoral.

En el procesamiento electrónico de la información recolectada y para la elaboración de gráficas se utilizó el software Excel de Windows Office y para la elaboración del presente informe, se utilizó el software Word 2007 de Windows Office.

CAPITULO III

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

CONDICIONANTES CONTEXTUALES

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

a. ASPECTOS GENERALES

La última parte del siglo XX en Guatemala estuvo marcada por dos importantes eventos: en el año 1985, después de décadas de gobiernos autoritarios, en el país se inició un proceso de democratización y en 1996, se concluyó con la firma de los Acuerdos de Paz, que pusieron fin a 36 años de conflicto armado interno, que dejó víctimas y profundas cicatrices psicológicas entre amplios sectores de la población. Como nunca antes, tanto el proceso de democratización y el proceso de paz, han colocado los cimientos para importantes cambios que pueden traer estabilidad política a un país donde el autoritarismo, la polarización y la intolerancia han sido lo más común.

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo¹⁴, en Guatemala el padrón electoral se duplicó entre 1985 y 2007 (de 2,886,059 a 5,990,029), lo cual representa un logro, pero aún así, ningún presidente ha logrado tener la aprobación del 40% del electorado. Esto evidencia que aún no se ha logrado una intermediación entre la sociedad civil y el Estado, más bien los partidos políticos siguen siendo instrumentos que representan intereses particulares y de algunos sectores que gozan de poca legitimidad frente a la sociedad.

Tomando como referencia estos vacíos que tiene nuestra democracia, surge la necesidad en cada gobierno de intentar fortalecer la participación ciudadana, lo que cada uno a su estilo particular ha realizado. Para efectos de la

¹⁴ Democracia Voz Ciudadana. Serie sobre Democracia PNUD. Guatemala 2008

presente investigación se hace un breve recorrido de los espacios de participación ciudadana que se han manifestado a partir de 1986 a la fecha.

b. PERÍODO 1986 - 1999

En este período la política social del gobierno quedó expresada en el Plan Nacional de Desarrollo 1987 . 1991, con el fin de conducir la gestión pública hacia la satisfacción de las necesidades básicas de la población, bajo los siguientes componentes: 1) un conjunto de políticas sectoriales y regionales que mejoren el nivel de vida de la población; 2) un conjunto de políticas de gestión encaminadas al logro de la descentralización administrativa y a la desconcentración económica a fin de modificar las corrientes migratorias y alcanzar una mejor ocupación territorial. 3) un conjunto de políticas de salud que incidan en los niveles de mortalidad, especialmente infantil, a cambiar los niveles de fecundidad de los grupos que deseen hacerlo.¹⁵

En el marco de política social expuesto, ~~el~~ presidente Vinicio Cerezo (1986-90), utilizó la expresión *democracia participativa* para indicar uno de los objetivos hacia donde decía que avanzaría su gobierno.¹⁶ Por esa razón el término *democracia participativa* delineó la política de descentralización, cuya Ley emitida durante ese período incluía aspectos de participación ciudadana. Pero según Reyes Illescas, hay motivos para pensar que la política de descentralización era también un instrumento de la doctrina militar de ~~la~~ *estabilidad nacional*, dirigida a reorganizar el espacio geográfico nacional en la lucha contra los oponentes del Estado.

En el Gobierno Demócrata Cristiano, ésta política de descentralización se convirtió en un cuerpo de leyes, programas y proyectos y el presidente Cerezo declaró prioritaria la reorganización administrativa del Estado. La Ley de Regionalización se aprobó a fines de 1986 con la definición de ocho regiones territoriales con la indicación precisa de ~~que~~ *que las regiones se establecían para lograr el funcionamiento de los consejos de desarrollo y para promover la ~~participación de la población~~ participación de la población* en la política de descentralización. El cuadro que

¹⁵ Plan Nacional de Desarrollo 1987 . 1991. SEGEPLAN. 1991

¹⁶ Reyes Illescas, Miguel Ángel. Patrimonialismo y Participación. FLACSO. Guatemala. 1998

sigue presenta los departamentos del país según la región territorial a que corresponden.

DESCRIPCION DE LAS REGIONES

REGION 1	Guatemala
REGION 2	Alta y Baja Verapaz
REGION 3	Izabal, Zacapa, Chiquimula y el Progreso
REGION 4	Jalapa, Jutiapa y Santa Rosa
REGION 5	Sacatepéquez, Chimaltenango y Escuintla
REGION 6	Sololá, Totonicapán, Quetzaltenango, Suchitepéquez, Retalhuleu, San Marcos.
REGION 7	Quiché, Huehuetenango
REGION 8	Petén

También se emitió la Ley de Consejos de Desarrollo que creó el sistema nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que debería integrarse con cinco niveles de consejos: El nacional, los regionales, los departamentales, los municipales y los locales. Con estos consejos se sustituyó prácticamente el sistema de las coordinadoras interinstitucionales, que habían sido creadas para ordenar e instalar el poder regional del aparato estatal. El cambio de la mayoría de autoridades militares por funcionarios civiles formó parte de esas readaptaciones administrativas. Sin embargo el Sistema de consejos mantuvo la línea de control administrativo centralizado que prevaleció en las coordinadoras interinstitucionales.

Otro punto importante según Reyes Illescas, en la descentralización fue el rango atribuido a las municipalidades. Los gobiernos locales pasaron a ser parte del sistema de los consejos con el objeto de promover la participación de los vecinos. Sin embargo el punto central era la transferencia a las municipalidades del 8% del presupuesto de ingresos del Estado. Paradójicamente, hacia el final del período de Cerezo, el centralismo prevalecía en el propio sistema de los consejos que había sido diseñado como la clave de la descentralización. Las municipalidades continuaban ejerciendo el poder estatal regional y las discusiones

en los consejos no conducían a resultados efectivos. Las transferencias del gobierno central se hacían con propósitos electorales. Con todas sus deficiencias, la política de descentralización creó ciertos marcos institucionales y espacios administrativos que facilitaron la afirmación de tendencias %autonomistas en las municipalidades+. Pero estas tendencias no se tradujeron en organización y participación ciudadana en los consejos locales, los grupos de autoayuda de los mini proyectos locales no trascendieron las viejas formas del patrimonialismo comunal.

Según el informe elaborado por la Comisión para el Esclarecimiento Histórico %Memoria del Silencio+, en su capítulo sobre transición política 1986-1996, el gobierno de Vinicio Cerezo, el enfoque de participación social trajo consigo expectativas para el movimiento social. En general el período 1986 1999 se caracterizó por las protestas sociales, el peso de una creciente violencia común, el diálogo nacional, los intentos de golpe de Estado. La liberación de precios en los artículos básicos, el alza del precio de la energía eléctrica y permitieron al movimiento sindical una bandera política cuando los relacionó con el estancamiento de los salarios. Las protestas sociales y lo paros laborales fueron en aumento, y sobre todo presentaron un rasgo de desarrollo organizativo y de fortalecimiento de la capacidad de dirección del movimiento sindical creándose la Unidad de Acción Sindical y Popular (UASP). Con ello se inició un nuevo período de manifestaciones de diverso tipo que finalizaron en marzo con el "Pacto Social " firmado entre el Gobierno y la UASP. Este acuerdo hizo desconfiar al sector empresarial que también se opuso al alza de la tarifa eléctrica.

c. PERÍODO 1991 - 1995

En este período se emitió el documento denominado La Política Económica y Social, 1991 . 1996, que definía las principales orientaciones de política social, con acciones y metas prioritarias para los componentes de salud, alimentación y nutrición, educación básica, fortalecimiento de la familia, promoción de la mujer y

medio ambiente, cuya ejecución quedó atrapada por los conflictos político institucionales del año 1993.¹⁷

Según el informe ~~%~~Memoria del Silencio+ durante la transición política 1986-1996, %La celebración de un encuentro continental de pueblos indígenas en torno a la celebración de los 500 años del arribo de los europeos al continente americano, dio oportunidad a diversidad de organizaciones mayas de asumir un papel más protagónico en el mundo político, esta vez con reivindicaciones propias y no principalmente vinculadas a factores sociales o clasistas con las que anteriormente habían participado en el movimiento campesino+. Asimismo, el proceso fue estimulado por el otorgamiento del Premio Nobel de la Paz a Rigoberta Menchú Tum, mujer k'iche' y conocida defensora de los derechos de los pueblos indígenas, la aprobación del Convenio 169 y las negociaciones de paz que incluyeron en su agenda, el tema de la identidad y los derechos de los pueblos indígenas.

En los años 1992 y 1993 se produjeron varias movilizaciones sociales que eran vistas por el Gobierno como una forma política de fuerzas favorables a la insurgencia para hacer avanzar el proceso de paz y los atentados con bombas eran analizados como producto de fuerzas de derecha con interés desestabilizador. Frente a diversidad de presiones el Gobierno decidió clausurar el Congreso de la República, lo que motivó la protesta de toda la población y sus organizaciones más representativas, convocando a un diálogo nacional. Los sectores civiles que participaban en el diálogo iniciaron una movilización de protesta en las calles. Empresarios, políticos, grupos profesionales y algunos sindicatos se opusieron abiertamente al golpe y formaron la Instancia Nacional de Consenso (INC), la que se le unió el llamado Foro Multisectorial Social compuesto por las organizaciones sociales, ONG y de derechos humanos. No obstante, las alianzas entre los grupos de presión que se forman son difíciles ya que si existe un objetivo común, éste es coyuntural y las diferencias estructurales se manifiestan en las diferentes formas de valorar la crisis, el autogolpe, y en las diversas estrategias y tácticas que se implementan para lograr el objetivo.

¹⁷ Política de Desarrollo y Población. Guatemala, 2002 SEGEPLAN. .

El 1 de junio, tras un intenso movimiento de fuerzas políticas, la Corte de Constitucionalidad, presidida por el magistrado Epaminondas González, tomó una decisión crucial en la historia política y de la justicia del país, desconociendo las facultades de Serrano. El Tribunal Supremo Electoral, presidido por el licenciado Arturo Herbruger, se negó a aceptar que el Congreso reformara la Constitución y se convocara a nuevas elecciones.

En junio de 1993 la crisis política fue superada por el movimiento de la sociedad civil incluyendo al empresariado y por la decisión de una parte del Ejército y por la posición favorable de la embajada norteamericana. La novedad fue que el recambio se mantuvo en el marco de la legalidad constitucional.

Los sectores sociales organizados criticaron el entendimiento entre la clase política y empresarial que se limitaba a llevar a cabo reformas consideradas superficiales y no profundas y de consenso, tratando de hacer coincidir lo que se discutía en el diálogo de paz con las necesidades políticas coyunturales. Al final, se produjo un acuerdo político en el que se decidió elegir un congreso de transición al mismo tiempo que se impulsaría un paquete de 42 reformas constitucionales a aprobarse en consulta popular.

En este período, en medio de la agitación social y política, se mezcló un conjunto de medidas de estabilización y de ajuste estructural destinadas a reducir el déficit fiscal mediante la disminución del gasto público. En tal virtud el Estado se comprometió a un reordenamiento institucional, administrativo y financiero para promover cambios que mejoren la capacidad de ahorro, la transparencia en el manejo de los recursos y la eficiencia y la eficacia en la ejecución de los mismos. Los principales programas a partir de los cuales se persiguió esos objetivos fueron: 1) Programa de Modernización Económica, negociado con el Banco Mundial y en ejecución desde 1992. 2) Programa de Modernización del Sistema Financiero, negociado con el Banco Mundial, en ejecución desde 1993.

3) Programa de Modernización de los Servicios de Salud, negociado con el Banco Interamericano de Desarrollo, en ejecución desde 1996. Y, 4) Programa de Modernización de la Educación, negociado con el BID y en ejecución desde 1997.

Una de las estrategias seguidas en los dos últimos programas fue incrementar y mejorar la coordinación interministerial y con proveedores no gubernamentales de servicios sociales (ONG y sector privado) a fin de aumentar el gasto social especialmente para atender problemas sociales de alto riesgo en nutrición, alimentación, educación primaria, vivienda e infraestructura. Igualmente, aumentar la calidad y cobertura de los servicios públicos focalizando la atención en la población en estado de pobreza y pobreza extrema. También, descentralizar el presupuesto social tanto administrativamente como financieramente y focalizar, temporalizar y decrecer los subsidios públicos.¹⁸

d. PERÍODO 1996 Æ 2000

En este período la política social estuvo orientada por el Plan de Acción de Desarrollo Social (PLADES) con los siguientes criterios de política: 1) respeto a la vida en todas sus manifestaciones; la persona humana como centro y sujeto del desarrollo, potenciando el desarrollo social sostenible; 3) la familia como núcleo esencial de la sociedad y eje de la política social; 4) la paz y la democracia como formas básicas de la convivencia humana; y 5) la convivencia armónica con el ambiente y el respeto a los recursos naturales.¹⁹

En el marco de política social expuesto, el logro que se le atribuye a este período de gobierno sustancialmente es la Firma de los Acuerdos de Paz, entre la guerrilla y el ejército que constituyó un pacto social, según el cual todas las fuerzas políticas asumen el respeto a la legalidad y a la solución pacífica de los conflictos, a partir de un proyecto político de reconciliación en un marco de desarrollo social. La aplicación de los acuerdos de paz ha significado la apertura política a todas las corrientes de pensamiento. El respeto y fomento de la organización popular y comunitaria. La lucha contra la exclusión económica, social y cultural en un país multiétnico, pluricultural y multilingüe, cuyos valores en su diversidad, deben fundamentar la unidad nacional.

¹⁸Palencia, Tania y David Holiday. MAPEO DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN GUATEMALA. Septiembre de 1996.

¹⁹ Plan de Acción de Desarrollo Social, 1996 . 2000. SEGEPLAN.

Derivado de los Acuerdos de Paz, surgen las Comisiones Paritarias, con objetivos precisos derivados de dichos acuerdos, instancias que son apoyadas financieramente por la Secretaría de la Paz, con el objeto de que puedan alcanzar sus objetivos precisos, siendo ellas las siguientes:

d.1 FORO NACIONAL DE LA MUJER

Es una instancia de participación y concertación nacional multilingüe, pluricultural y de organizaciones e instancias de mujeres de la sociedad civil e instituciones del Estado creado el 29 de diciembre de 1996, en el marco de los Acuerdos de Paz, con carácter incluyente y representativo, vinculado y comprometido con el seguimiento al cumplimiento de los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz, Convenciones y Tratados Internacionales relativos a las mujeres y ratificados por el Estado de Guatemala; para contribuir e incidir en la construcción de un Estado pluricultural, multiétnico, multilingüe con equidad de género y justicia social.

Tiene como objetivo general: Incidir en el cumplimiento de los compromisos relativos a las mujeres contenidos en los Acuerdos de Paz, convenciones y tratados internacionales, a través del fortalecimiento organizativo e institucional para el ejercicio pleno de la ciudadanía y asegurar la incorporación e implementación de las propuestas del Foro Nacional de la Mujer en las políticas, planes, programas y proyectos nacionales, regionales, departamentales, municipales y locales para contribuir al desarrollo equitativo e integral de las mujeres. Dentro de su estructura organizativa, se encuentra la Asamblea Nacional, la Comisión Coordinadora y Unidad Técnica Administrativa.

d.2 COMISIÓN PARITARIA DE REFORMA Y PARTICIPACIÓN

Es una instancia de negociación política con representación de instituciones gubernamentales y de organizaciones de la sociedad civil que representan a los pueblos indígenas de Guatemala. Se deriva de los Acuerdos de Paz y de la exclusión histórica que han padecido los pueblos indígenas. Se origina

principalmente del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. Creada el tres de septiembre de 1997 a través del Acuerdo Gubernativo 649-97, con las siguientes funciones: elaborar, promover e impulsar propuestas de reformas constitucionales, legales e institucionales que faciliten, normen y garanticen la participación de los pueblos indígenas en el ámbito local, departamental, regional nacional e internacional en el proceso de toma de decisiones en los distintos ámbitos de la vida nacional. Cuenta con un Secretario Ejecutivo con el objeto de que facilite los trámites administrativos internos, así como actué como Secretario de la Comisión, con voz, pero sin voto.

d.3 COMISIÓN PARA LA DEFINICIÓN DE LOS LUGARES SAGRADOS

Nace en 1997 como uno de los compromisos del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDIPI) al reconocer la importancia y la especificidad de la espiritualidad maya como componente esencial de su cosmovisión y de la transmisión de sus valores, así como la de los demás pueblos Indígenas.

Su misión fue establecer un régimen de preservación y administración directa de los Ajq'ijabq para dignificar los Lugares Sagrados. Su objetivo principal fue promover e impulsar disposiciones legales que faciliten y garanticen la participación plena de los Pueblos Indígenas, específicamente los Ajq'ijabq en el ámbito local, nacional e internacional para que se reconozca los derechos históricos, culturales y espirituales, la dignificación de los Lugares Sagrados y el derecho a la Administración de los mismos. Cuenta con un Secretario(a) Ejecutivo para que actúe como Secretario de la Comisión, con voz, pero sin voto.

d.4 CONSEJO NACIONAL DE LOS ACUERDOS DE PAZ

El Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz (CNAP) es la instancia integrada por miembros designados de los tres organismos del Estado, partidos políticos y la Sociedad Civil. El CNAP tiene autonomía e independencia funcional para dialogar, coordinar, consensuar, impulsar, promover,

orientar e incidir en las reformas legales, políticas, programas y proyectos derivados que contribuyan al pleno cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Fue creado mediante el Decreto Número 52-2005 y está integrado por: a) El titular de la Secretaría de la Paz, en Representación del Gobierno del República, como parte signataria, quien a su vez ejercerá la Secretaria técnica del CNAP. b) Una persona, por la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, como parte signataria. c) Un miembro de la Junta Directiva del Organismo Legislativo. d) Por el Organismo Judicial, un Magistrado de la Corte Suprema de Justicia con voz pero sin voto. e) Una persona por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República. f) Una persona por cada uno de los partidos políticos o coaliciones con representación el Congreso de la República, con excepción del Partido Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca URNG, por estar representada en calidad de parte signataria. g) Una persona por los pueblos indígenas, una representante de las mujeres y una por cada uno de los siguientes sectores: sindical, campesino, empresarial, organizaciones de derechos humanos y académico. h) El Procurador de los Derechos Humanos o su representante, en calidad de observador, con voz pero sin voto. i) Un observador de la Comunidad Internacional (Director Residente de la PNUD), con voz pero sin voto.

e. PERÍODO 2000-2004

En este período la política social quedó expresada en la Matriz Social de Gobierno 2000 . 2004 que buscaba construir las bases que permitan en forma sostenida elevar los niveles de bienestar y calidad de vida de todos los guatemaltecos y guatemaltecas. Sobre esas bases, el Presidente Alfonso Portillo Cabrera, destacó el cumplimiento de los Acuerdos de Paz como principal criterios de gestión pública. En uno de los ejes de su discurso de toma de posesión, habló de los "cinco pilares" de su gobierno. El primero, la consolidación de la democracia y de la reconciliación, tomando como punto de partida los Acuerdos de Paz. El segundo pilar lo constituirá "la descentralización del poder", que implica traspaso de poder a las municipalidades. Como una señal, invitó a los 330 alcaldes electos del país al acto de transmisión de mando.

Anunció la reforma de los Consejos de Desarrollo Departamentales y asimismo la formulación de un Pacto de Gobernabilidad con los liderazgos políticos y las organizaciones de la sociedad civil. Hizo de la participación ciudadana el alma de la descentralización y habló de un "recorte del presidencialismo". Adicionalmente, entre sus prioridades figuraron la adhesión a los compromisos internacionales, la defensa y promoción del Estado de Derecho, la reducción de la pobreza, el impulso al desarrollo sostenible, el aumento a la cobertura y calidad de los servicios, la igualdad de la mujer, la observancia de su derecho a la salud reproductiva, la descentralización del Estado, la participación ciudadana y el respeto a la identidad y derechos de los pueblos indígenas. (Discurso de toma de posesión)

Para lograr estos objetivos, se presentó una propuesta para suscribir un Pacto de Gobernabilidad Democrática, fundamentado en los Acuerdos de Paz y basado en el consenso y en la participación de todos los sectores de la población, con la finalidad de emprender juntos el desarrollo nacional. El eje central del Pacto es una estrategia nacional de reducción de la pobreza.

Cabe agregar otro hecho trascendental, como es la suscripción de un Pacto Fiscal entre el Gobierno y los sectores más representativos de la empresa privada y la sociedad civil²⁰, para que la sociedad guatemalteca colaborara con responsabilidad por la vía de la tributación y del mejoramiento de la recaudación fiscal, a fin de obtener los recursos necesarios para financiar el proceso de desarrollo social de las grandes mayorías.

f. PERÌODO 2004-2008

Según el III Informe de Gobierno enero 2007, bajo el principio de la descentralización se desarrollaron mesas de Diálogo y Concertación en 15 departamentos, a las que se suman las Mesas Intersectoriales de Participación y Diálogo, cabe mencionar que el compromiso gubernamental fue desarrollar las

²⁰ Morales López, Subsecretario De La Secretaria De Planificación Y Programación De La Presidencia De Guatemala, Exposición en Ginebra, 29 de junio 2000.

acciones contenido en el diálogo destinado a arribar al Acuerdo Nacional para la Implementación del Gasto Social y la Reducción de la Pobreza. El diálogo entre las autoridades de gobierno y organizaciones sociales giró alrededor de cuatro temas centrales de la agenda nacional: transparencia, salud y nutrición, pueblos indígenas y desarrollo rural, en total surgieron 140 documentos que contienen los compromisos alcanzados conjuntamente y que debieron cumplirse entre septiembre de 2006 al final de la administración Berger. Entre los compromisos surgidos en la Mesa de Diálogo sobre transparencia y Auditoría social fueron: Divulgar las nóminas de empleados y funcionarios públicos y sus salarios, garantizar el libre acceso ciudadano a la información pública, fortalecer los mecanismos de declaraciones de probidad, fiscalizar las rendición de cuentas del Organismo Ejecutivo, ampliar y optimizar el uso de Guatecompras.

En relación a la coyuntura social del momento, (Revista de Ciencia Política, Santiago. Guatemala volumen 27) podemos decir que en el año 2006 se dieron diversas acciones de protesta relacionadas con aspectos de política social. Por un lado el movimiento magisterial organizó manifestaciones en rechazo a la reforma educativa que el gobierno impulsaba, la cual quedó postergada. Por otro lado, en el sector de salud pública los médicos y empleados de distinto nivel organizaron paros en las consultas externas de los principales hospitales nacionales como protesta por la falta de recursos y por las condiciones precarias en que funciona el sistema.

También se dieron protestas aisladas en contra del tratado de libre comercio con Estados Unidos, denominado TLC-CARD (DR-CAFTA por sus siglas en inglés).

En cuanto al acercamiento de la Administración Berger a la población podemos decir que la manifestación fue la realización de 11 gabinetes móviles en el país, cuyo propósito fue conversar con los alcaldes de la localidad y los delegados de los Consejos de Desarrollo y representantes de la población, para conocer las inquietudes y necesidades y coordinar acciones de solución.

Un punto importante según artículo de FLACSO ~~la~~ formulación de una política nacional de desarrollo rural integral+menciona que: Durante 2005, algunos

empresarios discutieron la necesidad de lograr acuerdos interpartidarios alrededor de determinados temas que consideraban trascendentales, respecto de los cuales pretendían definir un rumbo gubernamental más estable, de tal manera que se garantizara una continuidad en las políticas públicas respectivas. Los temas a los cuales se le asignaba tal importancia eran educación y seguridad. Quien apareció públicamente como el principal promotor de esta iniciativa fue el empresario Diego Pulido, pero el financiamiento provino de un acuerdo entre diversos empresarios que se identificaron con la iniciativa. Para darle legitimidad y amplitud a este proyecto, se conformó un grupo de personas de diferente procedencia social que se constituyeron en lo que se ha conocido como el **Grupo Facilitador**, cuyo propósito fue promover este acuerdo multipartidario. Esta iniciativa se desarrolló a lo largo de 2006. Es importante señalar que la relativa amplitud del Grupo Facilitador no alteró la hegemonía empresarial en el mismo.

2. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN ACTUAL

a. Distribución territorial del padrón electoral

El padrón electoral es la nómina de todas las personas guatemaltecas de ambos sexos, mayores de edad, que se han registrado para elegir y ser electos en el Tribunal Supremo Electoral, conforme a la ley.

A julio de 2007, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) reportaba 5, 990,029 ciudadanos empadronados, es decir que el 93.8% de la población en edad de votar (6, 384,718) estaba debidamente inscrita para participar en las elecciones y ejercer su derecho ciudadano. Aunque el valor absoluto fue de un 5.7% mayor respecto al del año 2003 (5, 073,290), la relación entre personas registradas y la población en edad de votar descendió más de 3 puntos porcentuales. Eso indica que el TSE no fue capaz de incorporar al padrón a toda la población que alcanzó la mayoría de edad.

Del total de personas inscritas para votar, al año 2007, el 72% sabían leer y escribir, mientras que el restante 28% eran analfabetos; el 45% fueron mujeres y el 55% hombres; el 21% constituían jóvenes entre los 18 y 25 años de edad, el

23% tenían entre 26 y 35 años de edad y, por lo tanto, el restante 56% fueron electores mayores de 35 años. Consecuentemente, y a grandes rasgos, se podría afirmar que el perfil del potencial votante medio en el año 2007 fue el de varones adultos con un nivel mínimo de educación. Aunque se ha enfatizado mucho la importancia del voto joven, está por determinar la probabilidad de que este tipo de ciudadano efectivamente se acerque a las urnas. En otros países se ha determinado que son las personas más educadas y con mayor edad las que suelen ir a votar.

A nivel departamental, el mayor número de empadronados lo tiene Guatemala (1, 480,230), que equivale al 24.7% de todos los ciudadanos inscritos para votar. Sólo el municipio de Guatemala aporta el 15% del padrón electoral nacional. San Marcos y Huehuetenango son los departamentos que le siguen en importancia, con 6.8% y 6.7%, respectivamente. Esto revela la importancia electoral de la Ciudad de Guatemala y sus alrededores, donde habita el 23% de la población total del país. Sólo el Distrito Central (el Municipio de Guatemala) aportó 11 diputados al Congreso de la República, y el resto del departamento es representado por otros 19 diputados. Es decir que todo el departamento cuenta con el 24% del total de diputados distritales.

El padrón electoral ha mejorado en los niveles de participación pero esa mejora no ha sido del todo explicada. Algún estudioso de las instituciones diría que la actualización de direcciones de los empadronados para ubicarlos en mesas de votación cercanas a su vivienda podría haber tenido un impacto importante a favor de la asistencia, dado que reduciría sus costos. Sin embargo, no se dispone de evidencia empírica para respaldar (o descartar) dicha hipótesis.

Cuadro 1
Crecimiento relativo del padrón electoral, por regiones y departamentos,
2003 y 2007

DEPARTAMENTOS	Inscritos vigentes al 09/08/03	Inscritos vigentes al 09/06/07	Crecimient o Relativo (%)
TOTAL REPÚBLICA	5,073,290	5,990,029	5.7
<i>REGION I</i>	1,318,376	1,480,230	2.9
Guatemala	1,318,376	1,480,230	2.9
<i>REGION II</i>			
Baja Verapaz	90,380	108,905	2
Alta Verapaz	238,945	330,366	7
<i>REGION III</i>			
Izabal	138,537	157,048	3
Zacapa	103,001	121,345	2.3
Chiquimula	150,580	174,814	3
El Progreso	74,125	84,892	1.6
<i>REGION IV</i>			
Jalapa	111,502	128,310	2.5
Jutiapa	202,236	233,927	4
Santa Rosa	158,901	182,536	3.5
<i>REGION V</i>			
Sacatepéquez	108,768	133,748	2.6
Chimaltenango	181,154	219,461	4
Escuintla	267,473	307,169	6
<i>REGION VI</i>			
Sololá	123,924	154,960	3
Totonicapán	130,605	149,868	3
Quezaltenango	309,264	356,634	7
Retalhuleu	122,645	140,946	2.7
San Marcos	335,258	405,119	7
<i>REGION VII</i>			
Quiché	243,583	306,588	6
Huehuetenango	327,467	401,584	8
<i>REGION VIII</i>			
Petén	144,213	187,839	4

FUENTE: TSE

En Guatemala, salvo en el primer proceso electoral del retorno a la democracia, a la Presidencia de la República ha obtenido el 50%, más uno, del total de votos válidos, como lo manda el artículo 184 de la Constitución Política. En esos casos, para la segunda vuelta, ocurrió algo común en todos los países donde existe esta regla: disminuyó la participación. Esto generalmente se explica por la pérdida de interés de muchos electores debido a que ya no cuentan con la posibilidad de votar por el candidato de su preferencia.

Algunos argumentan que al estar definidos los ganadores de otros puestos de elección popular cuyas decisiones afectan directamente a la población en su ámbito local, como las corporaciones municipales y los diputados por distrito, los electores ya no tienen incentivo para ir a votar. Se presume, entonces, que la autoridad nacional les resulta alejada de su realidad y, por lo tanto, son indiferentes respecto a quién ejercerá dicha autoridad. Sin embargo, es plausible pensar que al definirse esos cargos, son los candidatos a nivel local los que pierden el incentivo para movilizar electoralmente a la población sobre la cual ejercen alguna influencia. Tampoco hay evidencia empírica sobre estas hipótesis para el caso guatemalteco.

Las principales limitaciones del actual padrón electoral, son las siguientes: se trata de un padrón que tiene 24 años de creación y, como resultado de ello, algunos datos han dejado de tener validez, por la movilidad demográfica y geográfica de la ciudadanía. Específicamente, los ciudadanos fallecidos no se han eliminado del padrón, en su totalidad, debido a que las municipalidades no reportan con oportunidad ni precisión este evento demográfico. Se considera que la vigencia del Registro Nacional de Personas (RENAP), contribuirá a disminuir este hecho. Otra dificultad es que el padrón no contiene la información del domicilio de los inscritos. Esto provoca excesiva distancia de los centros de votación respecto de la residencia del votante, lo cual se trató de resolver con el Plan de Actualización de datos del TSE. Otra dificultad es que la fuente de los datos para la inscripción en el padrón, proviene de la cédula de vecindad que carece de veracidad debido a que se obtiene sin mayores formalismos.

b. Participación política de las mujeres

De la población total guatemalteca, 14, 017,057, proyectada al año 2009, la población femenina presenta una mayor cantidad pues asciende a 7, 180,208, siendo el 51.2 por ciento. No obstante, conforme al análisis del padrón electoral y de los procesos electorarios queda claro que, en el terreno político, las mujeres continúan enfrentando serias restricciones. Los cuadros que siguen muestran la limitada participación femenina en el Congreso de la República y en las municipalidades de la República.

Cuadro 2
Participación de mujeres en el Congreso de la República, 1995, 1999, 2003 y 2007

Elecciones	Total de curules	Mujeres	%
1995	113	13	11.5
1999	113	8	7.1
2003	158	14	8.9
2007	158	20	12.6

FUENTE: TSE

Los resultados de baja representación femenina son consecuencia de varios factores que se refuerzan entre sí. Son factores culturales, porque se continúa asignando autoridad a los hombres y se considera que ellas carecen de criterio propio para juzgar asuntos de política.

Cuadro 3
Participación de mujeres en alcaldías municipales.
Años 1995, 1999, 2003 y 2007

Elecciones	Total de hombres con cargo de Alcalde	Total de mujeres con cargo de Alcaldesa	Gran total de alcaldes y alcaldesas en los municipios	% de participación de mujeres
1995	325	6	331	1.8
1999	328	3	331	1
2003	323	8	331	2.4
2007	328	5	333	1.5

Fuente: TSE

También hay factores económicos, toda vez que la participación exige inversiones que muy pocas mujeres pueden costear. Los factores educativos nacen que a las mujeres, en una sociedad tradicional como la guatemalteca, se les niega o dificulta al derecho al conocimiento formal y, además, se les exige mayores niveles de formación cuando participan en política. Igualmente las formas conservadoras de hacer política y de manejar el poder limitan a las mujeres a alcanzar espacios políticos.

La primera participación política de las mujeres guatemaltecas en procesos electorarios data de la Constitución de 1945, en las que se permitió la votación de mujeres alfabetas. En la Constitución de 1965 este derecho se amplió a las analfabetas. En tal virtud, esta constatación histórica que las mujeres han tenido menos oportunidad de apropiarse de la noción de ciudadanía, acumular experiencias de trabajo político y de actuar en el ámbito público.

c. VISIÓN DE ACTORES NACIONALES SELECCIONADOS

En este apartado se exploran las opiniones de actores de la sociedad civil y del Gobierno Central, seleccionados. El análisis se hace desde tres puntos de vista: la participación ciudadana como hecho político, la participación ciudadana como hecho social y los mecanismos requeridos para fortalecer la participación.

La participación ciudadana como un hecho político constituye la expresión más tradicional de participación, es decir, es la intervención en lo público para ejercer derechos políticos electorales y es una forma de intermediación política de un colectivo social que involucra a toda la comunidad.

La participación como hecho social se enmarca en que los ciudadanos intervienen o toman parte en la actividad pública. Este tipo de participación enfatiza en la toma de posiciones por parte del individuo, independientemente de su condición y/o poder, frente a la posibilidad de incidir en las decisiones de los centros de gobiernos.

Por último se exploran los tipos de mecanismos que pueden implementarse para fortalecer la participación ciudadana así como el tipo de temas en que la presente investigación debiera de profundizar a manera de propuesta destinada a resolver el problema central de la participación ciudadana en Guatemala.

d. PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO HECHO POLÍTICO

Desde el punto de vista de un oficial del Ejército Nacional, de alta graduación, entrevistado con motivo de la presente investigación, no se percibe en el país un liderazgo real que aglutine a diferentes sectores sociales o, en el mejor de los casos a una gran mayoría de organizaciones civiles. No obstante la falta de liderazgo social, cree que gracias a la tecnología actual, el Internet, provee mucha información sobre asuntos públicos y de este tipo de organizaciones, lo cual facilita la coordinación interna del sector y la búsqueda de sentido a sus acciones.²¹

Sobre si el padrón electoral presenta información confiable, el mismo entrevistado considera que definitivamente el padrón del Tribunal Supremo Electoral no es un indicador estadístico representativo de la participación ciudadana. Señala que existen evidencias de casos en los que los datos han sido adulterados, inscribiendo incluso a personas que ya han fallecido y a extranjeros

²¹Ferro Rendón, Mario. EJERCITO DE GUATEMALA. Guatemala, julio 2009.

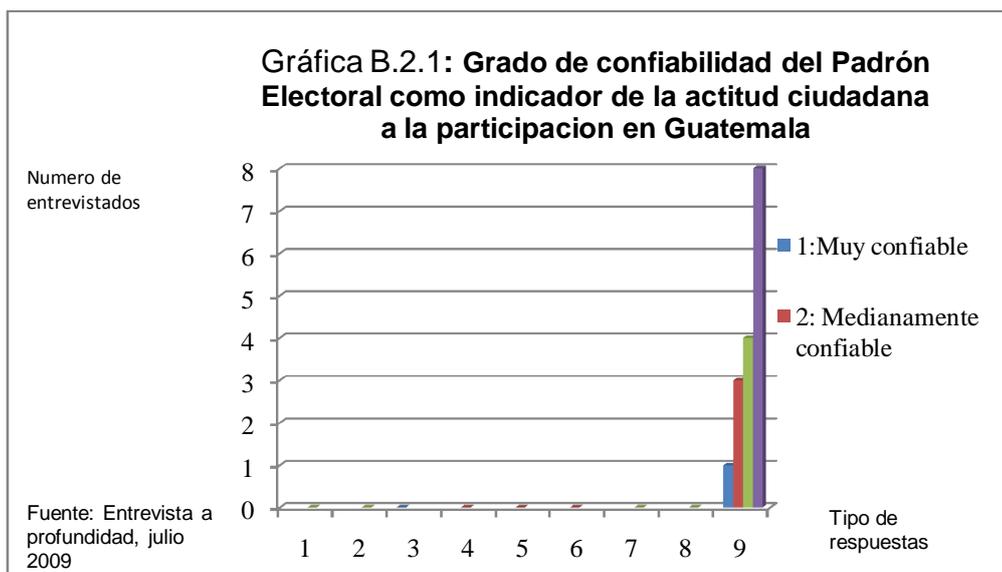
con cédulas falsas. Cree que cuando el Documento Único de identificación sea una realidad, el problema de las cédulas falsas desaparecerá.

Una opinión igual la presenta el dirigente de los pueblos mayas entrevistado, %El padrón electoral como indicador confiable de la participación ciudadana, no creo que lo sea en términos de representatividad. La actitud en los candidatos provoca una actitud en los ciudadanos. El empadronamiento refleja lo numérico por ejemplo en la última Elección General las mesas electorales se ampliaron un 119% en el área rural, lo que produjo que la participación de estas áreas le diera prácticamente vuelta al padrón capitalino. En conclusión fue el área rural la que definió la elección.+²²

En la gráfica que sigue se presentan los resultados de las entrevistas respecto a la confiabilidad del padrón electoral, como indicador de la actitud ciudadana a la participación en Guatemala. Los resultados ponen de manifiesto que de ocho actores interrogados cuatro (50%) exponen que el padrón electoral no es nada confiable, tres de ellos (37%) lo califican de medianamente confiable y solamente uno de los entrevistados lo valora como muy confiable (13%).

Pregunta 1 ¿Considera usted que el Padrón electoral es un indicador estadístico confiable de la actitud ciudadana hacia la participación?

²² Pop Álvaro. ORGANIZACIÓN NALEB. Guatemala, julio 2009



Para el mismo dirigente Maya entrevistado sobre el tema de la representatividad del padrón electoral, la opinión gira a que, lo que ofrece el padrón electoral es un dato de capacidades nuevas, es decir personas mayores de 18 años con capacidad de votar. La actitud de cada uno de los inscritos sobre la participación ciudadana es ya otro tema, es una cuestión más sofisticada, y tiene que ver con las valoraciones de cada uno para evitar el clientelismo.

Otra opinión al mismo respecto es la siguiente. Para la Fundación Mirna Mack, el Padrón Electoral es confiable en la medida que se determine que los fallecidos no aparecen en el padrón electoral, para evitar fraude en las elecciones generales. En la actualidad la Ley de acceso a la información permite que las personas tomen la iniciativa de informarse sobre los requisitos para participar en las votaciones.²³

De acuerdo con el criterio de la Escuela de Ciencia Política de la USAC, el ejercicio de la ciudadanía va más allá de la mera tabulación de datos electorales. El ejercicio de la ciudadanía se da en la práctica de los modelos democráticos, porque hay crisis en los partidos políticos, ya que son partidos de clase no de

²³ García Salomé, María Salomé .FUNDACION MIRNA MACK, Guatemala, julio 2009

masas, son poco representativos. En esa virtud, el patrón electoral es un parámetro circunstancial o relativo de participación.

Otro tema interrogado sobre la participación ciudadana como hecho política es el relativo a la existencia centralizada de una nómina de entidades de la sociedad civil. En el gráfico que sigue se presentan los resultados de las entrevistas respecto a la interrogante sobre la existencia en el país de algún registro público de las organizaciones civiles en Guatemala. Los datos en referencia ponen de manifiesto que de ocho entrevistas, seis (75%) consideran que no existen en Guatemala registros centralizados sobre las entidades civiles para el desarrollo y únicamente dos (25%) afirman que si existen tales registros.

Pregunta 2 ¿Existe algún registro de organizaciones civiles en Guatemala?



Al respecto, desde el punto de vista de un oficial de alta graduación, el registro y coordinación de las organizaciones civiles por parte del gobierno central existe, y hay varios registros de organizaciones civiles en Guatemala. Sin embargo considera que se da, por la diversidad de cuestiones sociales que se tratan, mucha complejidad para su coordinación interna en cuanto a los intereses

de cada sector y con la estrategia que plantean para alcanzar incidencia y hacerse notar.

Una opinión diametralmente contraria a la anterior proviene de un representante de los pueblos mayas. Se considera que no hay un registro, un listado correcto de las entidades de la sociedad civil ya que no se tiene definida una instancia en donde se deban inscribir las organizaciones de la sociedad civil.²⁴ En la época del Presidente Portillo era en Gobernación, en otros gobiernos se han registrado en la Municipalidad y actualmente en RENAP (Registro nacional de Personas). De actitud de participación NO es, un indicador, porque únicamente indica quien participa y quien no, es un dato numérico.

Para el caso de las cooperativas si existe un registro detallado de ellas por lugar poblado del país, en virtud que es función del Estado a través de INACOP (Ley 82-78) llevar el registro de cooperativas.²⁵

A juicio de la Fundación Mirna Mack, registros de las organizaciones sociales del país existen en la Gobernación Departamental o en las Municipalidades, pero sin identificar causas e intereses u objetivos. Por el contrario, señala que registros propios existen en las organizaciones en pro de Derecho Humanos. Foro Guatemala, Pastorales Sociales, de Justicia, COINDE, GAM, ECAP²⁶

e. PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO HECHO SOCIAL

Para el oficial del Ejército entrevistado, la acción colectiva Civil de Guatemala, histórica y tradicionalmente no ha sido de mucha utilidad. Dijo lo siguiente: %hay varias razones. Una es por los índices tan altos de analfabetismo que siempre han existido, es un problema serio, pues la mayoría no sabe que es lo que sucede, no conoce la ley y peor aún no le interesa mucho lo que suceda

²⁴ Pop Álvaro. ORGANIZACION NALEB, Guatemala, julio 2009

²⁵ Bautista, Isai. Subdirector de INGECOOP. Guatemala, Agosto 2009

²⁶ García, María Salomé FUNDACION MIRNA MACK. Guatemala, julio 2009

porque está más preocupada por el diario vivir, que por atender actividades en las que no cree y que no le presentan beneficios en el corto o mediano plazo.²⁷

Además señaló que no existe el convencimiento de que las autoridades sean capaces de brindar un marco relativamente favorable para el desarrollo de sus actividades de negocios y que permita al menos una moderada sensación de seguridad. Consecuentemente hablar de fortalecer la relación Gobierno-sociedad implica una serie de circunstancias que primero me parece deberían atenderse, para la construcción de Políticas de Gobierno, es muy conveniente en primer lugar potencializar la educación de la sociedad, crear un marco de seguridad que garantice o permita estabilidad, asegurar la participación de los diferentes grupos organizados, promover el diálogo como una necesidad, con objetivos nacionales bien definidos y no como una simple conveniencia.

Expuso que es tiempo ya de sentarnos y platicar con una visión futurista, ya basta ya de perder el tiempo recordando el penoso conflicto armado interno que como sociedad nos tocó enfrentar, tenemos que decidir si avanzamos o continuamos en un enfrentamiento eterno. No hay más tiempo para perder +

Piensa que, por otra parte, en términos cualitativos la participación no ha sido muy propositiva, realmente es difícil el poder presentar elementos de juicio adecuados cuando no se tiene un rumbo bien definido, es más en muchos de los casos las decisiones de alto nivel, dejan por un lado las propuestas porque no son consistentes o en el mejor de los casos no favorece los intereses gubernamentales. Pero lo más lamentable es que nadie dice nada y las cosas pasan al olvido yo le asignaría 2.5 de 5 puntos a las organizaciones en este aspecto. Ahora bien en lo cuantitativo, es manifiesto su poder de convocatoria única y exclusivamente en temas de interés particular (como en el caso del magisterio) no son muy visibles cuando es necesario mantener una postura concreta en beneficio de la universalidad. En este aspecto yo le asignaría 2 de 5 puntos.

²⁷Ferro Rendón, EJERCITO DE GUATEMALA Ejército de Guatemala. Guatemala, julio 2009

Existen varios factores externos muy característicos en Guatemala: la apatía, el desencanto, la falta de confianza, la falta de credibilidad y algunas otras que sería muy extenso y penoso mencionar.²⁸

Al entrevistar al representante de los pueblos mayas sobre la necesidad de la participación ciudadana para fortalecer la relación gobierno / sociedad, expuso lo siguiente: %Acción colectiva y Participación ciudadana tienen una sola base: estructurar y desplegar acciones de manera colectiva, con la visión de Estado. Para tener una ciudadanía verdadera en Guatemala es necesario superar los estratos ciudadanos con capacidad de ser ciudadanos reales, con información y recursos para votar, si no hay información no hay capacidad de participación ciudadana. En Guatemala la ciudadanía es de élite con los recursos que los dirigentes traen consigo para lograr su propósito+.²⁹

Agregó que, para que la acción colectiva civil y la participación ciudadana sea representativa no es sólo tomar el dato numérico es necesario contar con: Seguir y cumplir los pasos legales establecidos. Se trata de un tema plural por las variadas necesidades humanas y aspiraciones de la población. La Participación ciudadana necesita símbolos, es decir una guía, una ruta para que los gobernados puedan confiar en los gobernantes y así hacer un Estado sólido y fuerte. Por otra parte, el espacio para la participación ciudadana se ha incrementado mucho, no del todo articulada, ni coordinada.³⁰ Pero se ha incrementado, a pesar de que en Guatemala las organizaciones civiles en su mayoría fortalecidas tienen como dirigentes a la élite política, pero también los gobiernos han tenido a un representante (Operador Político) ante la sociedad civil. Por ejemplo: En el período del presidente Álvaro Arzú tuvo como operador político a Gustavo Porras, en el período del presidente Alfonso Portillo a Edgar Gutiérrez, En el tiempo del Presidente Oscar Berger fue el mismo vice-presidente Dr. Eduardo Stein, el que tuvo la función de operador político, pero esto fue un caso especial porque él no podía reunirse en cualquier lugar con grupos civiles, entonces esto limitaba la comunicación, no podía actuar con libertad. En el actual gobierno Álvaro Colom,

²⁸Ferro Rendón, Mario. EJERCICIO DE GUATEMALA. Guatemala, julio 2009

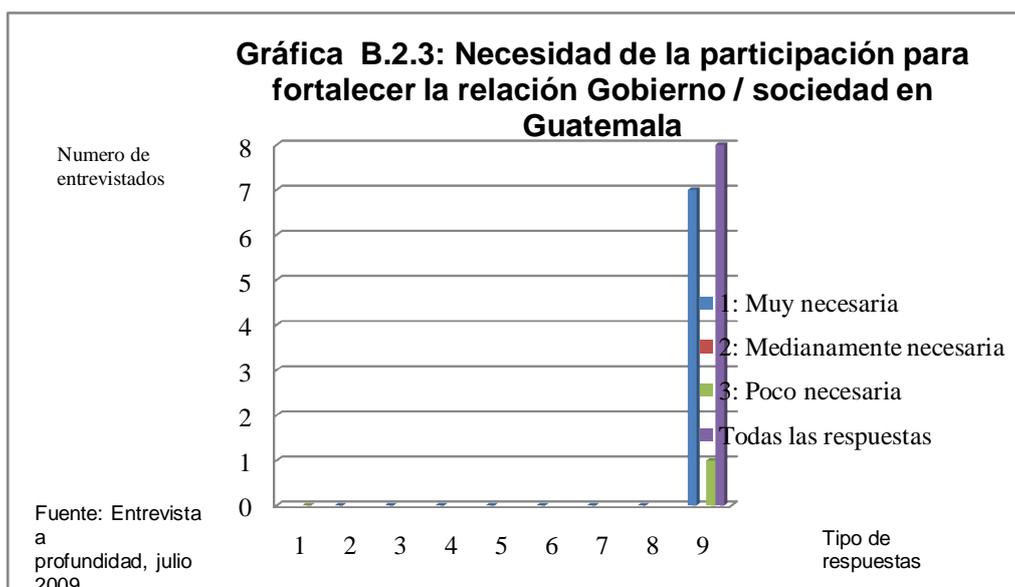
²⁹Pop Álvaro. ORGANIZACIÓN NALEB. Guatemala, Guatemala, julio 2009julio.

³⁰Ídem

no hay un operador político que sirva de enlace entre la sociedad civil y el gobierno, lo que viene a convertirse en una gran debilidad porque la capacidad del gobierno para prevenir problemas sociales no se da. El operador político es pieza clave para la relación Gobierno-Sociedad. La acción colectiva civil tiene influencia en las Políticas Públicas de Gobierno, pero no la tiene en la toma de decisiones.³¹

El gráfico que sigue presenta los resultados de las ocho entrevistas respecto a la necesidad de la participación ciudadana a fin de fortalecer la interacción entre el gobierno y la sociedad en Guatemala. Los datos recopilados demuestran que existe alta coincidencia al respecto pues 7 de los entrevistados (88%) consideran que la participación ciudadana es un recursos obligado para elevar la calidad de la relación gobierno / sociedad. Solamente un entrevistado (12%) estimó que la misma es poco necesario derivado del alto grado de analfabetismo de la población y el discernimiento que la misma tiene de los acontecimientos nacionales y la legislación del país.

Pregunta 3 ¿Considera usted que para fortalecer la relación Gobierno-Sociedad es necesario desarrollar (llevar la oportunidad a toda la población) la Acción Colectiva Civil y la Participación ciudadana?



³¹ Ídem

En el caso del sector cooperativo el dirigente entrevistado estima que en algunas cooperativas sí se desarrolla una fuerte articulación con el gobierno, porque tienen presencia y participación directa en todo el país como una organización social No gubernamental No lucrativa desde 31 años.³² Por lo expuesto, las organizaciones cooperativas y su espacio en la discusión de la Agenda Pública y la formulación de las Políticas Públicas es muy amplio. Además, hay espacio para desarrollar acciones conjuntas con el gobierno, el gobierno ha dado apoyo en créditos (últimos tres gobiernos). Además se ha aprovechado ampliamente el espacio público y con organismos internacionales (Unión Europea, AID, Cooperación Canadiense).

A juicio de la Fundación Mirna Mack, la participación es un mecanismo fundamental entre la Sociedad Civil Organizada y el Estado. La posición de la Sociedad Civil antagónica del pasado, se ha cambiado y en la actualidad hay un espacio entre dos poderes para buscar acciones a las soluciones.³³ Debe indicarse que ha sido un proceso lento y gradual. Poco a poco se han ganado el espacio en diferentes sectores para poder incidir en algunas acciones. Pero no basta con incidir es necesario darle seguimiento a los procesos para la toma de decisiones, pero el gobierno es el indicado de facilitar estos espacios. No basta con denunciar hay que proponer soluciones.

Para la USAC la participación es un mecanismo importante, porque en todo caso los gobernantes son electos, su función es canalizar las inquietudes. Como son electos ese proceso legal y legítimo les permite facilitar espacios de participación ciudadana, los cuales permiten tomar mejores decisiones, entre sociedad y gobierno. En la práctica se ha hecho más efectivo con la ONGS. La participación ciudadana permite fortalecer el poder político del gobernante.³⁴ Agrega que para lograr la Acción colectiva civil y la Participación ciudadana tienen

³² Bautista, Isai. Subdirector de INGECOOP. Guatemala, Agosto 2009

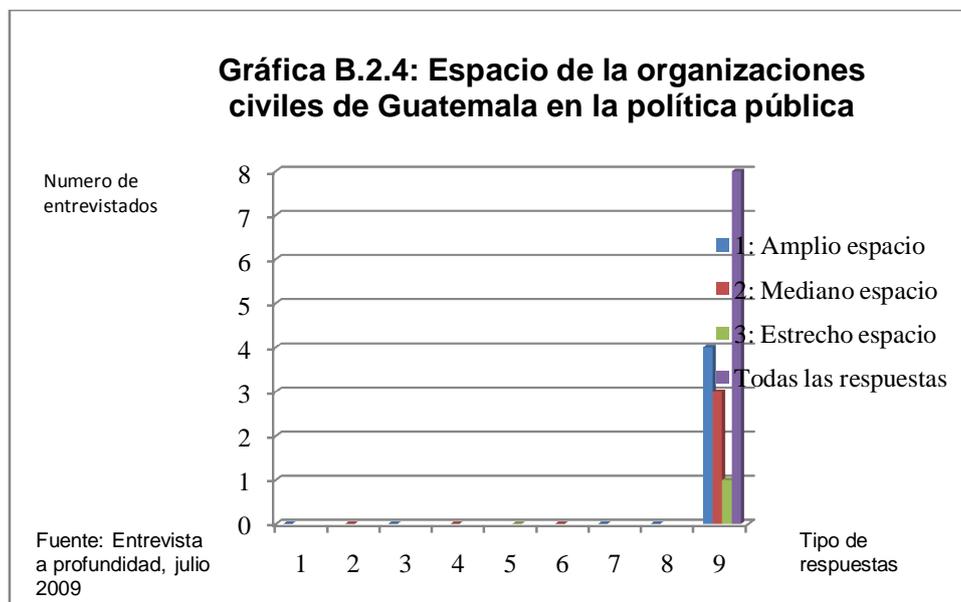
³³ García, María Salomé FUNDACION MIRNA MACK. Guatemala, julio 2009

³⁴ De Matta, Heidi. Directora de la Escuela de Ciencia Política. UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, Guatemala, agosto 2009

que dase dos situaciones: Modernización de las instituciones, descentralizándolas y haciéndolas más flexibles o adaptativas. Y, además, debe haber un nivel de participación ciudadana se da en el espacio político con debate y discusión. Debe haber en el Ministerio de Gobernación.

De acuerdo con el criterio de la USAC, se ha logrado establecer contrapesos para ejercer el control y auditoria social para señalar deficiencias en las instituciones. Las organizaciones que más han avanzado son las de Seguridad y Justicia, hay otras que no mucho como lo son organizaciones que se dedican al Medio Ambiente, que si bien se han manifestado sus peticiones no han logrado resolveré del todo. En el caso de Derechos Humanos aún persisten violaciones a los Derechos Humanos. Aunque algunas organizaciones avancen más que otras lo importante es destacar que los procesos de investigación sean más confiables.

Pregunta 4 ¿Qué porcentaje (cualitativo y cuantitativo) de espacio considera usted que han ganado las organizaciones civiles en la discusión de la Agenda Pública y la formulación de las Políticas Públicas?



El gráfico anterior pone de manifiesto que 4 de los entrevistados (50%) considera que los espacios para la participación ciudadana en la definición de políticas públicas son amplios en Guatemala. Por el contrario, tres de ellos (38%) valoran tales espacios como restringidos pero observan una tendencia futura hacia su apertura. Solamente uno de los entrevistados (12%) estima que los espacios de participación para la sociedad civil son estrechos.

f. MECANISMOS PARA FORTALECER LA PARTICIPACIÓN

Se exploró a través de entrevista, la opinión de los dirigentes sobre el tipo de mecanismos que convendría emplear en Guatemala para fortalecer la relación Gobierno / sociedad a través de la participación ciudadana.

El oficial de alta graduación expresó que, para fortalecer la acción colectiva civil y la participación ciudadana conviene poner en práctica un conjunto de medidas entre las cuales destacó: convocar a un dialogo nacional; promover la participación activa de todas las organizaciones; presentar la situación real del gobierno; presentar la situación actual del país y examinar: seguridad del estado, bienestar de las personas, desarrollo de la sociedad, estabilidad de las instituciones. Finalmente es importante definir una Política de Estado, que permita el acompañamiento de la sociedad civil, con libre acceso a la información y con una transparente ejecución de programas.³⁵

El dirigente de los pueblos mayas consideró que para fortalecer la acción colectiva civil y la participación ciudadana, debe tomarse en cuenta la importancia de evolucionar, transformar por parte de los sectores sociales del país, la relación de comunicación con las élites económicas y políticas; a fin de que tomen conciencia democrática para la participación de todos. Aunque la participación ciudadana es espontánea se requieren espacios en donde poder desarrollarse. La Acción Colectiva Civil actualmente genera presiones para abrir esos espacios de participación.³⁶ Los mecanismos que sugiero para fortalecer la acción colectiva

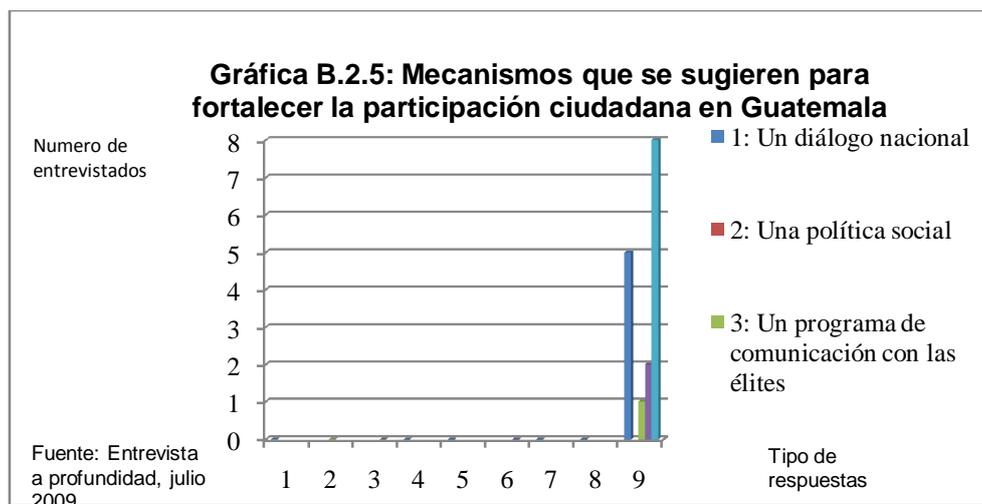
³⁵ Ferro Rendón, Mario EJERCITO DE GUATEMALA. Guatemala julio 2009

³⁶ Pop, Álvaro. ORGANIZACIÓN NALEB. Guatemala, julio 2009.

civil y la participación ciudadana, en el caso de cooperativas les falta más organización en su representación, es decir dar espacio a nuevos líderes, nuevas ideas para buscar más desarrollo, porque hasta el momento son los mismos lideres los que manejan las cooperativas.³⁷

El gráfico siguiente expone el conjunto de respuestas que identifican los mecanismos sugeridos para fortalecer la relación Gobierno / sociedad mediante la participación ciudadana. Como se observa, cinco de los dirigentes entrevistados (63%) consideraron de mucha importancia el diseño y ejecución de un diálogo nacional con representantes de diversos sectores a fin de favorecer la apertura mental hacia esquemas de organización y funcionamiento democrático.

Pregunta 5 ¿Qué mecanismos sugiere usted para fortalecer la acción colectiva civil y la participación ciudadana?



Dos (25%) de los entrevistados se inclinaron por el diseño de un programa de comunicación focalizado directamente hacia las élites nacionales a fin de propiciar facilidades al diálogo y la interacción con otros dirigentes. Finalmente,

³⁷ Bautista, Isaí, Subdirector de INGECOOP. Guatemala Agosto de 2009

solamente uno (13%) propuso la realización de un programa de capacitación para líderes de base social.

La representante la Fundación Mirna Mack expresó que para fortalecer la participación es necesario buscar puntos comunes, con intereses y objetivos que contribuyan a consolidar los espacios. Es decir tomar la iniciativa, darle seguimiento a los procesos y para obtener resultados. Hay que anteponer los intereses colectivos a los personales o particulares.³⁸

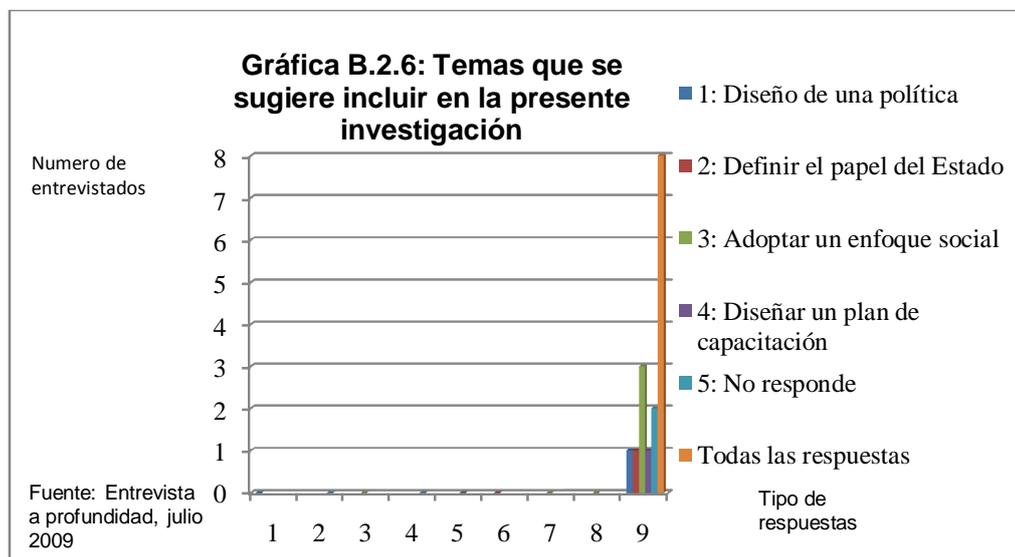
Al respecto del fortalecimiento de la participación, la USAC sugiere las siguientes medidas: el cabildo abierto, la consulta popular. Además es importante visualizar actores/líderes que impulsen procesos de cambio y así incidir en la modernización de las instituciones de gobierno. Es muy importante la formación y capacitación en participación ciudadana para tener claridad en el rol de participación, para visualizar procesos legales y legítimos que permitan tener gobiernos más estables. De parte del Estado establecer una política de formación ciudadana para hacer legítima la participación y así consolidar procesos democráticos, para que las decisiones sean más representativas, en beneficio común no de ciertos sectores que siempre han cooptado al gobierno para beneficio personal. Es muy importante pues cambia la dinámica y la enfoca hacia la educación, capacitación y formación ciudadana para impulsar procesos de cambio legítimos y representativos.³⁹

El gráfico que sigue expone las sugerencias de los entrevistados para ser incluidas en la preparación del informe de la investigación.

³⁸ García, María Salomé FUNDACION MIRNA MACK. Guatemala, julio 2009

³⁹ De Mata. Heidi. Directora de Ciencia Política. UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, Guatemala, agosto 2009.

Pregunta 6 ¿Hay algún punto o tema que usted considera debiera incluirse en la investigación?



A juicio del General entrevistado, algunas preguntas problemas que debieran incluirse en una investigación académica al respecto podrían ser: ¿Cómo estructurar una Política de Estado a la medida de nuestras necesidades? ¿Cuál es el papel de la administración Pública en la ejecución de la Política de Estado?⁴⁰

Para el dirigente de los pueblos mayas, en una investigación académica como esta debiera incluirse el tema de la participación ciudadana con un enfoque social no partidista, por cuanto que el ubicarse e identificarse con un partido en particular restaría credibilidad.⁴¹

3. DESCRIPCIÓN DEL MARCO INSTITUCIONAL VIGENTE

a. PROGRAMA DE COHESIÓN SOCIAL

Como resultado de los años de conflicto interno y las grandes desigualdades que asolaron el país, y lo siguen haciendo, Guatemala presenta

⁴⁰Ferro Rendón, Mario. EJERCITO DE GUATEMALA, Guatemala, julio 2009

⁴¹Pop Álvaro. ORGANIZACIÓN NALEB. Guatemala julio 2009

una sociedad dividida, donde numerosos grupos sociales quedan marginados y carecen del acceso a las oportunidades de salud, educación y empleo, entre otras. La población indígena, que representa más del 40% del total de los guatemaltecos, es la que más sufre esta situación. Estos factores, unidos al racismo y la discriminación que se extienden por el país, dan como resultado una cohesión social muy debilitada.

Aunque desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1996 esta situación ha presentado mejoras, el avance es todavía insuficiente e inferior a lo comprometido en dichos acuerdos. El Estado sufre una gran debilidad institucional en las áreas sociales, lo que se plasma en una ausencia de políticas públicas encaminadas al desarrollo, promoción y ejercicio de derechos, así como una falta de fomento de la participación social e inclusión de esos grandes colectivos.

El Plan de Gobierno adoptó, como línea prioritaria de su política social, la atención a las necesidades sociales, por encima del resto de sectores, siguiendo el criterio de que la mejor política económica es una buena política social. Con esas directrices, y con el Apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), a partir de mediados del años 2008, el Gobierno Central creó el Programa de Cohesión Social para realizar intervenciones en los sectores de Género, Pueblos Indígenas, Educación y Salud, al considerarlas fundamentales para fomentar la cohesión social en Guatemala. En términos del Presidente de la República, Cohesión Social es un ejercicio de gestión pública para coordinar interinstitucionalmente la política social del gobierno.⁴² Igualmente, el Presidente ha dicho que en la práctica el Programa de Cohesión Social ha dejado de ser un Consejo y se ha vuelto en el concepto directriz del gobierno, se ha convertido en una política de gobierno.

El objetivo del programa es: Mejorar la cohesión social a partir de acciones que incidan en la disminución de la pobreza, la desigualdad y la exclusión, fomentando un desarrollo con equidad de género e igualdad de oportunidades basadas en el reconocimiento de la diversidad cultural. Como entidades

⁴² Discurso del Presidente de la República en Guatemala, 6 de octubre de 2009, con ocasión del lanzamiento del Programa Mi Comunidad Produce...

beneficiarias de la cooperación española se pueden mencionar: Ministerio de Educación, Secretaría Presidencial de la Mujer, Comisión contra la discriminación y el racismo, Ministerio de Salud y Defensoría de la Mujer Indígena. El ámbito espacial del programa es todo el territorio nacional.

b. CONSEJOS GOBERNANDO CON LA GENTE

La iniciativa del actual gobierno para acercarse e interactuar con la población se analiza desde el mecanismo de "Consejos Gobernando con la Gente". Iniciado en septiembre de 2008, es un mecanismo a través del cual se busca generar espacios de interacción y diálogo permanente entre los ciudadanos, las autoridades locales y el gobierno nacional. Tiene el propósito de trabajar concertadamente en la solución de los problemas, necesidades e inquietudes de los ciudadanos, a la vez que se estimula la transparencia en la gestión pública, la democracia participativa y fortalece la confianza en las instituciones. Asimismo, estos consejos tienen como objetivo fortalecer la condición del Presidente de la República como Jefe de Estado responsable de garantizar las condiciones de reproducción del sistema democrático.

Los objetivos de Gobernando con la Gente son los siguientes: Rendir cuentas a la población, por parte del Gobierno y las autoridades locales y regionales, sobre la gestión departamental. Generar un alto compromiso de los funcionarios con la comunidad, a través de conocer, directamente y sin intermediarios, la realidad local. Promover la vigilancia y el control de la comunidad hacia sus funcionarios, lo que también redundará en una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos.

Generar una democracia más participativa, porque la población jugará un rol fundamental en el seguimiento de los acuerdos alcanzados. Distribuir responsabilidades y evitar duplicidades en cuanto al esfuerzo estatal en pro del desarrollo departamental. Promover la solidaridad colectiva contra la corrupción, el derroche y el clientelismo, construyendo una nueva moral y ética pública. Evitar acuerdos clientelistas, fomentando una discusión franca y sincera sobre temas como la participación departamental y municipal en proyectos de obras, que

se exponen en público, ante la comunidad, los funcionarios y todos los interesados.

Los principios de Gobernando con la Gente son: 1. Decir la verdad, con respeto y con un afán constructivo, porque es la mejor forma de abordar la realidad. 2. No suponer. No asumir ni dar nada por sobreentendido y preguntar todo lo que sea necesario. 3. Nada es personal. Los funcionarios y los líderes comunitarios deben situarse en una posición lo más objetiva posible, sin personalismos. 4. Hacer lo que se puede con lo que se tiene. Se busca priorizar estratégicamente la acción del Estado en el nivel territorial, convencidos de que, en la mayoría de los casos, si hay voluntad política, se pueden hacer las cosas.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y PROPUESTA

A. CONCLUSIONES

- 1.** Se comprueba la hipótesis: Es necesario reconocer, fortalecer y promover la participación ciudadana y acción colectiva civil con espacios legítimos y legales, para mejorar la coordinación de la administración pública con la sociedad.
- 2.** El razonamiento de base desde el punto de vista de la promoción y el fortalecimiento de la participación ciudadana (reconocer, promover y fortalecer son tres términos de naturaleza constitucional, que obligan al Estado a mejorar el acceso a los servicios básicos y el ingreso, con efecto de sentar las bases estructurales de esta participación ciudadana.
- 3.** La participación ciudadana no es un estado mecánico, sino activo, en la priorización y conjunción de intereses y demandas para la búsqueda de solución a las mismas asumiendo y tomando decisiones.
- 4.** Las evoluciones comparadas de padrón frente a indicadores sociales y educativos muestran una correlación negativa, lo cual significa que entre más negativos sean estos, menor es el interés por el espacio de participación ciudadana.
- 5.** Los guatemaltecos enfrentamos un proceso de participación ciudadana en las condiciones menos propicias. En cuanto a participación electoral, la gente que no vota, (por no estar empadronada) es la gente que está mayoritariamente en condiciones de pobreza, lo que en términos de desarrollo humano significa que es la gente que menos acceso tiene a la salud, educación e ingresos.
- 6.** En las condiciones de exclusión y de ausencia de un escenario propicio, en el sistema político se genera vicios y obstáculos, tales como el clientelismo, autoritarismo, centralismo y otras estrategias mediante las cuales se favorece la manipulación de los individuos.
- 7.** Es importante y necesario crear mecanismos capacitación, formación y participación ciudadana, especialmente para tener presencia activa en la agenda pública del gobierno, donde exista espacio de participar en las decisiones y priorizaciones de las necesidades de la población.

B. RECOMENDACIONES

- 1.** Los ciudadanos deben conocer sobre la naturaleza y procedimientos de los diferentes mecanismos de participación, protección y defensa de sus derechos y así como el cumplimiento de sus obligaciones.
- 2.** Que la acción colectiva civil tenga un espacio de participación con voz y voto en la agenda pública del gobierno central.
- 3.** Que el Gobierno en sus tres poderes cumpla con reconocer, promover y fortalecer la participación ciudadana como derechos civiles, para mejorar el acceso a los servicios básicos y el ingreso con efecto de sentar las bases estructurales de esta participación ciudadana.
- 4.** Promover campañas de alfabetización, para erradicar los bajos indicadores sociales, económicos y educativos; lo cual permitirá que los ciudadanos se interesen y ejerzan sus derechos civiles.
- 5.** Promover y fortalecer la participación ciudadana a todo nivel, especialmente en los espacios donde las condiciones sociales, culturales y económicas son deficientes.
- 6.** Promocionar campañas de concientización a los ciudadanos para que su participación en el escenario público no sea utilizado solo con fines clientelares o para fines de intereses particulares.
- 7.** Que el Gobierno en sus tres poderes cumpla con reconocer, promover y fortalecer la participación ciudadana como derechos civiles, para mejorar el acceso a los servicios básicos y el ingreso con efecto de sentar las bases estructurales de esta participación ciudadana.
- 8.** Que se implementen mecanismos de participación ciudadana pero con participación de todos los sectores sociales del país. Para lo cual se sugiere poner en práctica la propuesta de la presente investigación, lo cual permitirá impulsar procesos de participación legítimos y representativos.
- 9.** Que la puesta en marcha de la propuesta adjunta, el Organismo Ejecutivo habrá generado un consenso social básico y habrá recuperado la confianza ciudadana derivado de una mayor participación en los procesos de formación de las políticas públicas y de la legislación nacional, originando una estrecha comunicación y diálogo con las fuerzas políticas, sociales y económicas del país.

PROPUESTA

I. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

1.1 PROBLEMA QUE SE BUSCA RESOLVER

El problema central que se busca resolver es la falta de consenso social básico entre los principales actores sociales, económicos y políticos del país.

Las causas que originan este problema son diversas, pero destaca la incapacidad nacional para el diálogo y el consenso provocado por el tradicional antagonismo entre los actores. Por ejemplo, entre los representantes del sector privado prevalece una filosofía anti estatista; en los dirigentes sociales priva una valoración anti empresarial y en entre los funcionarios públicos se constata una amplia descoordinación interna.

Los efectos que genera el problema en referencia se expresa en una falta de cooperación entre los tres grupos citados. Cada sector es tan indiferente respecto del destino del otro que, incluso, no llegan a percibir que la confrontación mutua debilita a todo el país política, social y económicamente, afectándose el conjunto de la sociedad guatemalteca, en la medida en que no se genera la suficiente coordinación para aprovechar eficientemente el potencial de desarrollo del país. La falta de un consenso social básico le resta efectividad y eficiencia al sistema económico, en general y a la política social y económica en particular.

1.2 SITUACIÓN ESPERADA AL FINALIZAR LA EJECUCIÓN

Al implementar la presente propuesta de diálogo nacional concertado el Organismo Ejecutivo habrá generado un consenso social básico y habrá recuperado la confianza ciudadana derivado de una mayor participación en los procesos de formación de las políticas públicas y de la legislación nacional, originando en estrecha comunicación y diálogo con las fuerzas políticas, sociales y económicas del país. Lo expuesto conducirá a ganancias de eficiencia y

productividad para el conjunto de la sociedad que, a mediano plazo, se traducirán en un mayor bienestar social para todos.

1.3 BENEFICIARIOS DIRECTOS

125 municipios en situación de pobreza, cuyos habitantes se beneficiarán de manera directa elevando su nivel de vida gracias a una mejora de la coordinación en la ejecución de políticas públicas focalizadas.

334 municipios de todo el país, cuyos habitantes se benefician con políticas públicas y una legislación consensuada, lo cual se traducirá en eficiencia, productividad y mayor bienestar social para todos.

II. PROPUESTA PARA MEJORAR Y FORTALECER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

2.1 DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA

La propuesta de diálogo nacional concertado que se presenta constituye una iniciativa, importante y distinta de la manera de abordar los problemas nacionales. Es un intento de potenciar la política social del país que se concreta en los programas de Cohesión Social y Gobernando con la Gente. Busca identificar y desarrollar nuevos mecanismos que apoyen los procesos de trabajo del Organismo Ejecutivo vinculados a la política social que en los últimos años han probado su desgaste. Estas dificultades han hecho evidente la necesidad de nuevas metodologías de trabajo en estrecha interacción con actores institucionales de la sociedad guatemalteca, basadas en los avances más recientes de las ciencias sociales y políticas.

2.2 OBJETIVOS DE LA PROPUESTA

a. OBJETIVO GENERAL

Superación del autoritarismo, posibilitando el acceso de los grupos sociales, religiosos, académicos y económicos organizados del país a la discusión abierta de los principales problemas del país, erradicando las causas del desequilibrio entre diversos grupos sociales mediante el impulso de una legislación y políticas públicas que favorezcan la consolidación de la democracia, la construcción del Estado de Derecho y la sostenibilidad del desarrollo nacional, con consideraciones ambientales y de género.

b. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1) INICIALES. Al iniciar la ejecución de la propuesta de diálogo nacional se dispondrá de un escenario dentro de la Presidencia de la República al que confluyen organizaciones locales, políticas, empresariales, eclesiales, académicas, de la sociedad civil y de los movimientos sociales que, conjuntamente con funcionarios de gobierno y diputados al Congreso de la República, debatan y definan una visión de nación sobre los principales problemas nacionales, que sea capaz de guiar al país por nuevos derroteros de progreso, justicia y libertad.

2) INTERMEDIOS. Durante la ejecución de la propuesta de diálogo nacional se contarán con estudios técnicos y de antecedentes legislativos destinados a apoyar los procesos de diseño de políticas públicas y propuestas de legislación y des legislación sobre las principales temáticas relacionados con los problemas nacionales

3) FINALES. Al finalizar la ejecución de la propuesta de diálogo nacional se habrán impulsado procesos de cambios en las políticas pública y en la legislación nacional a través de la creación de marcos normativos y de política que permitan

la implementación de un modelo de desarrollo nacional sustentable, la consolidación de la democracia y el fortalecimiento del Estado de Derecho en Guatemala.

III. PRODUCTOS

a. PRODUCTOS PARA EL OBJETIVO 1:

a.1. Un escenario nacional, resultado de un proceso sectorial y regional de consultas, debates y consensos, que permita la confluencia de expresiones de apoyo a la resolución de los principales problemas del país, en estrecha comunicación y coordinación con representantes de todas las organizaciones del país y representantes de los tres organismos del Estado y de las entidades autónomas y descentralizadas del país.

a.2 Una estrategia de acercamiento y comunicación para la consulta e involucramiento de organizaciones y expresiones sociales, académicas, eclesiales y económicas al proceso de diálogo y concertación y su articulación con los tres organismos del Estado y las entidades autónomas y descentralizadas del país.

b. PRODUCTOS PARA EL OBJETIVO 2:

b..1 Estudios técnicos y de antecedentes legislativos para caracterizar e interpretar de manera integral los principales problemas del país con implicaciones operativas para el diseño y ejecución normativa, preparados bajo la coordinación del Consejo de Rectores de la Educación Universitaria del país.

c. PRODUCTOS PARA EL OBJETIVO 3:

c.1 Cambios en la normativa legal específicamente relacionada con cinco de los principales problemas nacionales.

c.2 Cambios en las políticas públicas específicamente relacionados con cinco de los principales problemas nacionales

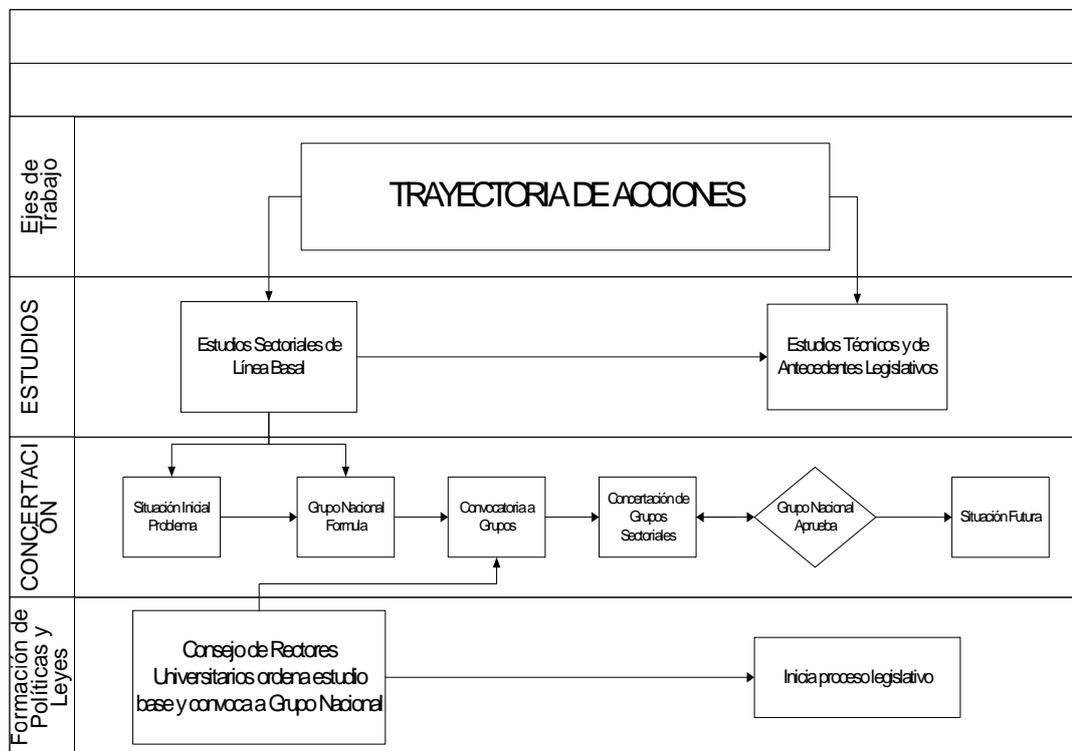
IV. METODOLOGÍA

La metodología de trabajo para el diálogo nacional descansa en la técnica de la concertación que impulsa la acción directa de los representantes de diversos actores nacionales conjuntamente con representantes de las entidades del Estado, para la consolidación de la democracia, el fortalecimiento del Estado de derecho y la sostenibilidad del desarrollo.

Mediante el recurso de la participación interactiva, la concertación busca estimular la identificación de aquellos problemas que se consideran los más urgentes del país y que deben ser enfrentados. Son los llamados problemas sectoriales clave cuyo abordaje se realiza desde el punto de vista del proceso técnico científico, de gestión pública y de formación legislativa. El espíritu de consenso es crucial en esta etapa del proceso de ejecución de los acuerdos de paz que ha entrado en una situación de parálisis por desgaste.

El diagrama que sigue muestra la trayectoria que deben seguir las acciones estratégicas de la propuesta, todas estrechamente articuladas a través de tres ejes de trabajo (estudio, concertación y formación de políticas y de legislación).

Gráfico 7. METODOLOGÍA DE LA PROPUESTA



El proceso inicia con una solicitud del Presidente de la República al Consejo de Rectores de las Universidades del país, para hacer una convocatoria a actores institucionales reconocidos para la identificación de una visión de país y la preparación de un documento de identificación de cinco problemas sectoriales clave que dificultan el avance del país hacia la consolidación de la democracia. La preparación de este documento y la formulación de un estudio de base dan oportunidad para iniciar consultas con los actores interesados. El documento debe contener un examen de la situación actual de la vida nacional y se prepara con el ánimo de generar consensos sobre todo acerca de las políticas a ser modificadas o formuladas o aspectos que deben ser legislados o des legislados. Posteriormente se convoca a grupos de trabajo sectoriales para que aborden los problemas clave que han sido identificados. Paralelamente se preparan estudios técnicos y de antecedentes legislativos. La expectativa es que los grupos de

trabajo sectoriales alcancen sobre esos problemas sectoriales una posición consensual. El proceso culmina cuando se inicia propiamente la entrega de resultados por grupo sectorial de trabajo, previa aprobación del grupo de análisis nacional, para que de inicio propiamente el proceso formación de políticas o de leyes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amaro, Nelson. Descentralización y participación ciudadana. INCEP 1990
- Aizpuru, Dinorah. 2007. *Cultura Política de la Democracia en Guatemala: 2006*. Guatemala: FLACSO, USAID
- Camou, Antonio (1995), *Gobernabilidad y Estabilidad+, Gobernabilidad y Democracia*, México, IFE, p.22
- Comisión para el esclarecimiento Histórico de Guatemala. *Memoria del Silencio+Transición Política 1986-1996*. Guatemala
- Castillo Gonzales, Jorge Mario. Administración Pública. Teoría de la organización, Guatemala, INAP, 1989
- Constitución de la República de Guatemala. 1985.
- Democracia Voz Ciudadana. Serie sobre Democracia PNUD. Guatemala 2008
- Delgado Salazar, Ricardo y ARIAS HERRERA, Juan Carlos. La acción colectiva de los jóvenes y la construcción de ciudadanía. *Rev. argent. social*. [online]. 2008, vol.6, n.11, pp.
- Gerry Stoker. El buen gobierno como teoría. Cinco propuestas. En: *Gobernar en sociedades plurales. Estudios - Documentos*. Ediciones UNESCO / Muni - K'at. Quetzaltenango, Guatemala. No. 30. P. 57
- Gobierno de Guatemala. Discurso de toma de posesión presidencial de Alfonso Portillo. 2000.
- Mintzberg, Henry. *ESTRUCTURACIÓN DE ORGANIZACIONES*, España, Prentice Hall, 1979.

- Hernández, Sampieri. Metodología de la Investigación. McGraw-Hill. Tercera Edición 2004
- Informe Nacional de Desarrollo Humano. Una Agenda Para El Desarrollo Humano. Guatemala, PNUD. 2003.
- Informes de Gobierno 1987-2009
- Morales López, Exposición subsecretario de la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala, Ginebra, 29 de junio 2000
- Oskar Oszlak, Diagnóstico de la Administración Pública Uruguay. *Informe Técnico del PNUD*, Uruguay, 1972. pp. 02 . 20.
- PNUD. Informes de Desarrollo Humano 1998-2008
- Razcón, Marco (2002). La crítica de la crítica al neoliberalismo. La Jornada, México, D.F. 6 de agosto del 2002.
- Reyes Illescas, Miguel Ángel, Patrimonialismo y Participación. Del Control del Estado a la lucha de los Pueblos Guatemala 1970-1998.FLACSO. Guatemala. 1999

ANEXOS

INDICE DE CUADROS

Cuadro No. 1

Crecimiento relativo del padrón electoral, por regiones y departamentos, Años 2003 y 2007.

Cuadro No. 2

Participación de mujeres en el Congreso de la República, Años 1995, 2003 y 2007.

Cuadro No. 3

Participación de mujeres en alcaldías municipales. Años 1995, 2003 y 2007.

ÌNDICE DE GRÀFICAS

Gràfica No. 1

Opini3n sobre el Grado de confiabilidad del padr3n electoral como indicador de la actitud ciudadana a la participaci3n pol3tica.

Gràfica No. 2

Existencia de algùn registro pùblico de organizaciones civiles en Guatemala.

Gràfica No. 3

Necesidad de la participaci3n para fortalecer la relaci3n Gobierno / Sociedad en Guatemala.

Gràfica No. 4

Espacio de las organizaciones civiles de Guatemala en la formulaci3n y ejecuci3n de la pol3tica pùblica.

Gràfica No. 5

Mecanismos que se sugieren para fortalecer la participaci3n ciudadana en Guatemala.

Gràfica No. 6

Temas que se sugieren incluir en la presente investigaci3n.

Gràfica No. 7

Metodolog3a de la Propuesta

INDICE DE SIGLAS

IDH	Informe Nacional de Desarrollo Humano
ONG	Organización No Gubernativa Pago. 37.
TSE	Tribunal Supremo Electoral Pago. 44.
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Pago. 15.
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales Pago. 16.
INCEP	Instituto Centroamericano de Estudios Políticos
SEGEPLAN	Secretaría General de Planificación y Programación De la Presidencia.
NALEB`	Organismo Indígena para la Planificación del Desarrollo, término maya-qeqchí significa: Idea, pensamiento, sabiduría, creatividad y conocimiento.
INGECOP	Inspección General de Cooperativas
UASP	Unidad de Acción Sindical y Popular. Pág. 35.
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo Pág. 66.
INC	Instancia Nacional de Consenso. Pág. 36
PLADES	Plan de Acción de Desarrollo Social. Pág. 38.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo. Pág. 38.
AIDIPI	Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas Pág. 40.

CNAP	Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Pág. 41.
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Social Pág. 44.
RENAP	Registro Nacional de las Personas Pág. 48.
COINDE	Consejo de Instituciones de Desarrollo
GAM	Grupo de Apoyo Mutuo Pág. 55.
ECAP	Equipo de Estudios Comunitarios y Acción Psicosocial Pág. 55.
AID	Agencia para el Desarrollo Internacional Pág. 60.
USAC	Universidad de San Carlos de Guatemala Pág. 60.
INACOP	Instituto Nacional de Cooperativas. Pág. 55

ANEXO 1. LISTA DE ENTREVISTADOS

- Licenciado Álvaro Pop
- Licenciada María Salomé García
- Licenciada Heidi de Mata
- General Mario Ferro Rendón
- Licenciado Isai Bautista
- Coronel Rodolfo Contreras
- Licenciado Gustavo Hernández

ANEXO 2. GUIA DE ENTREVISTA

El propósito de esta entrevista es eminentemente académico, como parte de la Tesis, que estoy realizando sobre ACCION COLECTIVA CIVIL Y PARTICIPACION CIUDADANA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE GESTION DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA GUATEMALTECA, (RELACION GOBIERNO . SOCIEDAD) .

1) ¿Considera usted que el Padrón electoral es un indicador estadístico confiable de la actitud ciudadana hacia la participación?

2) ¿Existe algún registro de organizaciones civiles en Guatemala?

3) ¿Considera usted que para fortalecer la relación Gobierno-Sociedad es necesario desarrollar (llevar la oportunidad a toda la población) la Acción Colectiva Civil y la Participación ciudadana?

4) ¿Qué porcentaje (cualitativo y cuantitativo) de espacio considera usted que han ganado las organizaciones civiles en la discusión de la Agenda Pública y la formulación de las Políticas Públicas?

5) ¿Qué mecanismos sugiere usted para fortalecer la acción colectiva civil y la participación ciudadana?

6) Hay algún punto o tema que usted considera debiera incluirse en la investigación.