

## Editorial

### En la recta final de las elecciones 2007: Mucha propaganda, promesas, canciones, y poco debate de fondo

El proceso electoral 2007 ha entrado en la recta final. Faltando menos de dos semanas para el 9 de septiembre, cuando tendrá lugar la primera vuelta electoral –la cual se prevé será muy cerrada y obligaría a la celebración de una segunda ronda el 4 de noviembre–, la propaganda y la publicidad político-electoral se han intensificado ostensiblemente y los candidatos presidenciales y los partidos políticos que los apoyan –particularmente los que supuestamente liderarían las preferencias del electorado– han sacado a quemar sus últimos cartuchos para ganar votos, elaborando y reelaborando las famosas cancioncitas que lucen su principal slogan que los identifica en la actual campaña, y que atiborran hasta el cansancio los espacios de los medios de comunicación escritos, radiales y televisivos. Los 14 binomios presidenciales que compiten por la máxima magistratura del país, ya iniciaron sus obligados cierres de campaña.

En contraste, los 12 Planes de Gobierno que circularon de igual número de partidos, se conocen muy poco y no han pasado por un escrutinio a fondo por parte de la opinión pública guatemalteca. Destaca particularmente que, pese a que la seguridad ha sido la temática sobre la cual se ha centrado una buena parte del discurso y la propaganda electoral, podemos asegurar sin temor a equivocarnos que, las propuestas al respecto contenidas en esos planes de gobierno no son igualmente conocidas por el electorado. Y que decir de temas vitales y trascendentales para Guatemala como las políticas

para enfrentar la pobreza y pobreza extrema; el gasto social y la política tributaria; el estado de la concesión y del contrato que da vigencia a la construcción del tramo carretero de la Franja Transversal del Norte (FTN), así como la conflictividad agraria, entre otros, ni siquiera reciben un tratamiento dentro de los Planes de Gobierno y no tienen interés electoral.

En lo general, esta situación es producto de que, al igual que en procesos electorales anteriores, no ha existido un debate serio y de fondo de los Planes de Gobierno que se han conocido hasta ahora, y dado que existen muy pocas diferencias conceptuales y operativas entre una propuesta de seguridad y otra, a la población guatemalteca votante y no votante le resulta además difícil valorarlas, en el sentido de qué tan sustanciosa y factible es una y otra. Este criterio es aplicable tanto para los partidos que supuestamente encabezarían las intenciones de voto como para el resto.

Hay que señalar que los partidos políticos no se han interesado en dar a conocer sistemáticamente sus planes, y pareciera que existe el criterio de que esto, más que ser una herramienta política con la que cuentan para dar a conocer no sólo su visión de la realidad social guatemalteca,

#### Contenido

Efectos del crimen organizado sobre la institucionalidad del Estado

3

#### El Observador Electoral No. 4:

Los planes de gobierno en las elecciones generales 2007

1

Seguridad: tres ofertas electorales ante una necesidad sentida por la población

9

¿Qué importancia le otorgan los partidos políticos en la contienda electoral guatemalteca a la pobreza, la exclusión y el desarrollo?

14

Más mujeres en el escenario público: Un paso en el largo camino del empoderamiento en la política

20

sino constituye un instrumento cualitativo que los presenta ante la población y les sirve para interlocutar con ella, más bien es un requisito a cumplir.

Debe señalarse que los candidatos presidenciales que supuestamente puntarían en la intención del voto del electorado, sí se han preocupado por dar a conocer sus Planes de Gobierno ante las diversas cámaras empresariales y foros públicos organizados, acoplando su discurso a lo que los principales grupos empresariales quieren oír. Los ejemplos abundan: a finales de 2006 ante el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF); en el presente año ante la Cámara de Comercio; en INDUEXPO 2007 que organizó la influyente Cámara de Industria de Guatemala (CIG); en el debate organizado por la Asociación de Gerentes de Guatemala (AGG), así como en el debate televisado del 30 de agosto bajo la conducción de presentadores de la conservadora cadena de televisión internacional CNN.

Esto es tan así que partidos como la oficialista Gran Alianza Nacional (GAN), el Centro de Acción Social (CASA) y el Frente Republicano Guatemalteco (FRG), apenas presentaron documentos que no sobrepasan las siete páginas, en tanto que dos partidos políticos: Partido de Avanzada Nacional (PAN) y Desarrollo Integral Auténtico (DIA) ni siquiera se preocuparon en presentar algo.

Esa situación es muy parecida a la que se ha creado con la divulgación de las encuestas elaboradas para tres de los seis medios de comunicación escritos de circulación nacional que existen en el país. Resulta que, pese a que en estos comicios participan 14 binomios presidenciales por la Presidencia de la República, las encuestas le han dado más publicidad a las preferencias que tendrían, en su orden: Álvaro Colom, Otto Pérez Molina, Alejandro Giammattei, Harold Caballeros primero, y Eduardo Suger después, así como Rigoberta Menchú, obviando la actividad de los restantes nueve candidatos. ¿Orientación del voto?

Finalmente debe mencionarse la actuación contradictoria que ha lucido el Tribunal Supremo Electoral (TSE) a lo largo del presente proceso electoral, y particularmente respecto del financiamiento a los partidos políticos y a sus campañas político-electorales, ya que pese a que ahora existen disposiciones dentro de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEYPP) que estipulan la obligatoriedad de las organizaciones políticas de divulgar sus fuentes de financiamiento así como respetar el tope de campaña electoral de Q. 42 millones, el TSE ha mostrado una posición complaciente con el incumplimiento de ambos postulados por parte de los partidos políticos, quienes presentaron informes poco realistas y a destiempo sobre sus fuentes de financiamiento, y ya sobrepasaron con creces el tope de campaña estipulado por el mismo tribunal electoral. Éste no sólo no ha profundizado en las investigaciones correspondientes y ha ocultado dicha información a la opinión pública, amén de que se hizo de la vista gorda con los montos de campaña gastados por los partidos políticos.

**Consejo Editorial:**

Mario Sosa  
Fernando Solís  
Iván Castillo  
Luis Solano  
Marco Fonseca

**Coordinación de información, análisis y edición:**

Fernando Solís

**Diagramación:**

Alvaro Morales



Este glifo representa a Kej, que tiene un significado de Liderazgo, fuerza, inteligencia.

**Esta publicación es posible gracias a la colaboración de:**  
Fondo de Gobernabilidad de la Embajada de los Países Bajos / IBIS



Koninkrijk der Nederlanden



Derechos, educación y desarrollo



El Observador. Análisis Alternativo sobre Política y Economía es uno de los componentes del proyecto "Análisis Alternativo e Independiente para la construcción de una Sociedad Democrática", el cual es una iniciativa de un grupo de profesionales y académicos comprometidos con alcanzar una sociedad justa y equitativa, tal como lo demandan los Acuerdos de Paz. Este proyecto es producido por el Instituto de Estudios Estratégicos por la Democracia (IDE), cuenta con el soporte administrativo de la Asociación para la Promoción y el Desarrollo de la Comunidad (CEIBA) y la colaboración del Consejo de Instituciones de Desarrollo (COINDE).



# Efectos del crimen organizado sobre la institucionalidad del Estado

*Por Equipo de El Observador<sup>1</sup>*

## **Planteamiento general**

Delito y crimen son dos categorías tanto legales como morales cuya relación ha sido profusamente estudiada desde diversos puntos de vista. Salvo contadísimas excepciones, todo crimen involucra cierto grado de organización y, en consecuencia, es organizado por naturaleza. Intentar determinar el límite de lo que constituye el crimen organizado no es un ejercicio sencillo. Situar los límites que separan este subconjunto del crimen con respecto a otras realidades ilegales circundantes ha sido una fuente continua de controversia dentro de las ciencias sociales que en sus distintas vertientes se han ocupado del fenómeno. Desde una perspectiva weberiana podemos decir que el crimen organizado no existe como tipo ideal, sino como un “grado” de actividad criminal o como un punto del espectro de legitimidad.

Las referencias más fiables son las que plantean las leyes pero esas definiciones presentan dos características fundamentales: tienden a sobreestimar aquellos aspectos específicos que el crimen organizado presenta en los países sobre los que se va a aplicar la norma y, en segundo término, evidencian una extrema diversidad conforme a las diferentes formas que adquieren tales organizaciones en sus ámbitos estatales, lo cual hace difícil extraer un conjunto de elementos comunes que superen las estrechas fronteras nacionales.

A propósito dejaremos en el tintero tópicos importantes tales como su caracterización como objeto de estudio de las ciencias sociales, su naturaleza, las causas de su transnacionalización y los factores que favorecen su penetración en las sociedades. Por la naturaleza de este documento, discutiremos más bien algunas propuestas de efectos sobre la autoridad estatal.

El énfasis estará circunscrito a las posibles – cuasievidentes o invisibilizadas- relaciones entre el crimen organizado y el sistema político. Sin embargo, cualquier tipo de razonamiento acerca de estas relaciones resulta cuestionable al ser examinado, puesto que el uso de fuentes secundarias y las percepciones personales es primario, único e ineludible.

## **La institucionalidad del Estado: El primer objetivo**

El crimen organizado no es un grupo monolítico a nivel internacional sino que presenta un panorama diverso, complejo y multidimensional en el que la colaboración entre los diferentes grupos criminales es más frecuente que la confrontación. Se manifiesta de forma diferente en países concretos; asimismo, varía la percepción que de éste se tiene a lo largo del tiempo y del espacio. No existe uniformidad ni en su actuación ni en el grado de su impacto sobre los individuos o sobre las entidades estatales o no estatales de todo el mundo.

El primer impacto del crimen organizado se da en relación con el concepto de la soberanía del Estado, un concepto bastante antiguo que continúa dominando la esfera de las relaciones entre entidades estatales. Éstas están separadas por fronteras que no sólo dividen el territorio sino también demarcan diferentes sistemas legales, niveles diversos de desarrollo económico y distintas culturas políticas. En su contra se sitúan las organizaciones criminales que, por su propia naturaleza ilegal y transnacionalizada, no tienen en cuenta las soberanías ni muestran respeto por las fronteras nacionales en términos de sus negocios ilícitos. Sus planes de expansión no se focalizan en términos de jurisdicciones nacionales sino con la mente puesta en flujos de bienes y de personas capaces de incrementar los beneficios económicos o, en su defecto, los niveles de protección. Si piensan en fronteras estatales es siempre en términos de sistemas penales concretos con diferentes niveles de riesgo y mercados específicos con oportunidades para ganancias ilegales, en la difuminación de los rastros de actividades ilícitas mediante divisiones internacionales del trabajo.

Pese a que los procesos de mundialización económica, la creación de emergentes estructuras políticas supraestatales cada vez más poderosas y los presentes movimientos políticos para favorecer el libre tránsito de mercancías, capitales y personas han erosionado intencionadamente este aspecto esencial de la soberanía estatal, el control que ejerce el Estado sobre los flujos de bienes y servicios que circulan a

<sup>1</sup> Este ensayo constituye una investigación basada en fuentes teóricas y documentales.

través de sus fronteras continúa, en términos generales, manteniendo un nivel suficiente de seguridad para la población en general. Sin embargo, la creación por parte del crimen organizado de rutas paralelas e indiscriminadas para la violación de fronteras asegura un descontrol presente, que se puede acrecentar en el futuro, en la circulación de bienes y servicios hacia el interior de los Estados, lo cual pone en peligro desde la salud de poblaciones enteras hasta la estabilidad del sistema democrático.

Estos itinerarios ilegales previamente establecidos y muy bien protegidos frente a la irrupción estatal, se pueden aprovechar para la introducción de armas sofisticadas e incluso nucleares para grupos insurgentes y de crimen organizado o alimentos sin los debidos controles de calidad, entre otros productos, potencial y sumamente peligrosos. Puesto que se considera que la capacidad de decisión sobre qué individuos o mercancías traspasan las fronteras nacionales por parte de los gobiernos es consustancial y condición necesaria para garantizar la soberanía y la gobernabilidad, la actuación constante y de gran alcance del crimen organizado traspasando las fronteras nacionales impunemente supone un importante desafío a la capacidad de los Estados de cumplir con las bases de su soberanía. En definitiva, el crimen organizado consigue evadir el principio de control territorial consustancial del Estado, fracturando considerablemente la idea de soberanía de un Estado y su práctica política.

### **Crimen organizado y cultura política**

Otro ámbito sobre el cual puede incidir perniciosamente el crimen organizado corresponde a la cultura política de un determinado país, es decir, el conjunto de valores y actitudes que conforman la acción política de los ciudadanos. El crimen organizado, en este sentido, puede afectar de manera esencial el entorno social y físico de las democracias, distorsionando ante los ciudadanos las líneas que separan lo legal de lo ilegal, generando lealtades alternativas a las del Estado y provocando cambios en la opinión pública que afectan negativamente al funcionamiento del sistema.

Por otro lado, su poder económico es de gran ayuda en la tarea de generar legitimidad social. Entre sus subordinados -entre los que abundan trabajadores cualificados y no cualificados, miembros de las fuerzas de seguridad pública, políticos, elementos de las profesiones liberales y, con frecuencia, un cuerpo de seguridad privada de importante magnitud- la vinculación salarial facilita la creación de un vínculo de admiración, permitiendo la creación o la ocupación y usufructo de considerables espacios sociales, rurales y urbanos, que a un tiempo incrementan las posibilidades de impunidad.

Otro ámbito sobre el cual puede incidir perniciosamente el crimen organizado corresponde a la cultura política de un determinado país, es decir, el conjunto de valores y actitudes que conforman la acción política de los ciudadanos

Además, los dirigentes de estas organizaciones utilizan sus recursos económicos en tareas de inversión social tales como la construcción de viviendas para los estratos más humildes de la sociedad, las aportaciones a eventos públicos que les reportan reputación, las presentaciones públicas deslumbrantes rodeadas de oropel y la oferta de bienes

públicos a comunidades en las que las actuaciones del Estado son deficitarias o nulas. Estas acciones suponen para los dirigentes de los grupos delictivos un modo relativamente sencillo para blanquear sus ganancias y, sobre todo, una sustitución práctica de las tareas del Estado que genera, en consecuencia, una transferencia de lealtades hacia los dirigentes criminales, una legitimación de la adquisición ilícita de riqueza y la convalidación de nuevos campos de impunidad y protección.

Adquirida cierta legitimación social propia, los dirigentes de las organizaciones criminales se hacen más invulnerables a la fuerza del Estado. Pese a que en la mayoría de las ocasiones reproducen pautas de las ideologías sociales dominantes, consiguen una lealtad que es percibida por los ciudadanos como alternativa y en confrontación sistemática con el Estado, lo cual genera un ejército de reserva para estos grupos o al menos la inacción y la simpatía de muchos de los miembros de la sociedad descontentos con el funcionamiento general del Estado. En ciertos casos, la admiración que se genera hacia los dirigentes de las organizaciones criminales puede llegar a la fascinación porque, tras una exteriorización pública adecuada y la red de legitimidades construidas, representan buena parte de



los valores socialmente preponderantes y de los anhelos reiterados de segmentos excluidos y de las clases medias.

También puede afectar de diversos modos la construcción de identidades colectivas de carácter nacional, que constituyen una base esencial para la división territorial entre Estados y en el interior de los mismos. Esto, por una parte, puede producir fracturas territoriales de diversa naturaleza dentro de un mismo país, fomentando conductas y pensamientos que enfrenten a grupos diversos de la sociedad. Si en un determinado territorio o grupo social se registra una presencia del crimen organizado notablemente mayor que en el conjunto del país, la situación puede volverse perversa al engendrar sentimientos de rechazo en ciertos segmentos de territorios menos afectados. Por otra, el aprovechamiento de algunos grupos de crimen organizado de las diásporas migratorias que se han producido en las últimas décadas por las facilidades de transporte, por las diferencias económicas y por el acceso a información constante sobre las mismas, puede generar problemas de xenofobia que concluyan en una violencia extrema y confrontación social. Tomando la parte, ya sea ésta más o menos amplia, por el todo y generalizando las acusaciones contra comunidades pequeñas culturalmente diferenciadas, se generaría un fracturación en la cohesión de la sociedad necesaria para la democracia.

De modo inverso, el crimen organizado puede también manipular los afectos de poblaciones enteras, en muchos casos caracterizadas por el retraso económico relativo y las desigualdades, frente al gobierno central o a las instituciones supranacionales. Confundiendo acusaciones y actuaciones contra a el crimen organizado con un ataque a tradiciones culturales y sociales que incluso podrían fomentarla, muchas personas pertenecientes a grupos culturales homogéneos, o incluso a países enteros, pueden sentirse tentados de recurrir a sentimientos nacionalistas agresivos con los que responder a lo que se consideran arremetidas entremetidas al conjunto de la población. En este punto es particularmente necesario que las políticas públicas frente a la delincuencia sean especialmente cuidadosas con las particularidades específicas de las poblaciones en las que convive el crimen organizado, no permitiendo que la presentación pública de la

### **El crimen organizado y la economía de mercado como criterio de validez: algunos ejemplos en Guatemala**

Una de las consecuencias más dañinas y poco visibles de los efectos del crimen organizado y de la impunidad estatal ante el mismo, es la transformación de los valores colectivos, del imaginario social y de las relaciones en las comunidades rurales y mayas en Guatemala.

Ante la ausencia de Estado y de políticas públicas que atiendan las necesidades básicas e ingentes de la población, algunas comunidades han optado por aprovechar las ventajas locales del narcotráfico. Esto va desde el incremento de ingresos familiares y comunitarios al realizar una reconversión productiva de cultivos tradicionales como el maíz y frijol hacia amapola u otros –tal es el caso de comunidades del altiplano de San Marcos, por ejemplo-; o como sucedió recién en una comunidad de la frontera norte de Guatemala con México (que por razones obvias se omite el nombre de la misma), en la cual, según cuentan vecinos, aterrizó accidentalmente una avioneta que trasladaba drogas.

La comunidad y sus líderes discutieron por horas y deliberaron qué hacer. Supusieron que si entregaban al narcotraficante y la droga a las autoridades, la policía o el Ministerio Público (MP), no sucedería nada. Pronto les dejarían libres, no habría juicio, ni investigación. Entonces decidieron sacar ventaja del asunto. Realizaron una negociación por dos días con los narcotraficantes y al parecer, canjearon al piloto y la avioneta por una fuerte suma de dinero que fue tirada desde el aire por un helicóptero. El dinero que obtuvieron fue utilizado para la construcción de un salón comunal y alcanzó para la ampliación del Instituto Básico y el Puesto de Salud. La comunidad ahora tiene mejores condiciones de infraestructura, pero se sentó un precedente de la validez de negociar con criminales a cambio de recibir beneficios, y esto lo vivieron en carne propia las nuevas generaciones.

Se transforman además las estructuras familiares y la transmisión cultural intergeneracional. Los jóvenes buscan el dinero fácil y ya no quieren trabajar en el campo, señalan mujeres del norte del departamento de Quiché: *“Por eso aceptan irse con los narcos”*. Ante un Estado y autoridades que no solo están involucradas en estos negocios sino que además promueven, permiten y favorecen estas prácticas, se entreteje un nuevo tipo de poder que deslegitima la conciencia y en el imaginario colectivo ya todo comienza a ser válido, fundamentalmente la reproducción material y espiritual y la sobrevivencia humana a partir de criterios

delincuencia ponga énfasis excesivos en la población extranjera ni criminalizando de hecho a grupos étnicos o nacionales concretos.

### **El crimen organizado, el Estado y la justicia**

El crimen organizado puede afectar asimismo de manera decisiva a las instituciones políticas. Dentro de este punto los grupos criminales buscan influir sensiblemente sobre la capacidad de decisión de los tres poderes que tradicionalmente conforman la autoridad estatal: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Esta pretensión es consecuencia natural de la dinámica propia de las organizaciones ilegales de gran escala, que en ciertos casos se asemeja a la actuación de otros grupos amplios de la legalidad y tiene dos vertientes. Por una parte, creando sus propios sistemas para la impartición de justicia y, por otro, poniendo los aparatos del Estado a su favor. Todo con el mismo objetivo de hacer menos costosa la viabilidad a largo plazo del grupo criminal e incrementar sus beneficios.

Para estas organizaciones una fuente fundamental de problemas lo constituye la competencia de mercado, que es necesario mantener en niveles al menos controlables. El monopolio, como sucede en el caso de la economía legal pero en mayor escala, es el entorno más sobresaliente para maximizar los beneficios y disminuir los riesgos. Como demuestra la experiencia histórica, no hay nada más nocivo para la salud económica de estos grupos criminales, para su permanencia y su crecimiento, que una libre competencia que haga conflictiva la convivencia de intereses ilegales territoriales o sectoriales. Además del monopolio de la ilegalidad, estas organizaciones requieren de una autoridad que haga cumplir los acuerdos que requieren las actividades ilícitas, desde los procesos de inversión hasta la extorsión y el secuestro, sin recurrir, por su propia naturaleza ilegal, al Estado, su legalidad y su legitimidad para la resolución de conflictos.

Por ambas razones, el control monopólico u oligopólico del negocio criminal y la necesidad de una autoridad que resuelva los conflictos, la creación de sistemas paralelos de justicia supone un requisito esencial para su supervivencia. Estos sistemas de justicia paralelos no tienen por qué tener una autoridad única ni reglas escritas específicas. Su

que valoran lo mercantil como la base de las relaciones sociales diversas.

“Anomia” le denominó ya hace varios años Emilio Durkheim a este fenómeno. La frustración social que se genera ante la ausencia de normas y su violación por las propias autoridades, lo cual, definió él en su momento, era una de las causas de los suicidios.

No sólo la región sur del país –particularmente zonas del departamento de San Marcos cercanas a la frontera con México y al Puerto de Ocós, donde se sabe de fuerte presencia de narcotraficantes ligados a más de algún cartel local o mexicano-, está modificándose o se ha modificado no sólo como producto del narcotráfico sino también debido a operaciones de tráfico de personas y contrabando de mercancías; también la región norte de los departamentos de Huehuetenango, de Quiché, Alta Verapaz, y en sur del departamento de Petén, en donde si bien hace algunos años fueron zonas de conflicto, hoy ya se pueden observar plantaciones de droga y una dinámica social que le apuesta a estos negocios como sobrevivencia.

Por cierto que esto sirvió como justificación para que el Ejército y el Ministerio de Gobernación (MINGOB) bajo la dirección de Carlos Viemann, lanzaran en 2006 fuertes operativos en esas zonas, que de paso ha servido para establecer un control poblacional y penalizar la protesta y la movilización social. Ello va de la mano con el establecimiento, por parte de Estados Unidos, de planes operativos como el Maya Jaguar en Petén, y el de Nuevos Horizontes en San Marcos, que implican el despliegue de tropas militares estadounidenses para realizar operaciones y actividades que se justifican como ayuda humanitaria, el manejo y la asesoría para el cuidado de bosques y el medio ambiente, a la par de la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, pero que fundamentalmente van encaminados a establecer control territorial y de recursos estratégicos que bajo la óptica de la Política de Seguridad Extracontinental de Estados Unidos, de paso establecen una “disuasión y evitan” el conflicto social.

Se podría mencionar además, los micro lavados que generan narcotraficantes con pequeños empresarios, a través de préstamos blandos y créditos en varios municipios del departamento de Huehuetenango; y/o la compra y construcción de hoteles, etc., hoy como posiblemente reproducción de lo que se empezó a vivir hace algunos años en el país, cuando proliferaron gasolineras y supermercados de paso incorporados, por ejemplo, sólo para mencionar algunos casos.

eficacia coactiva no disminuye en tales circunstancias. Pero, dado que su impartición está determinada en buena medida por los encajes y la personalidad de los dirigentes, la lealtad hacia todo el sistema está dirigida hacia las personas más que hacia las instituciones, al contrario de lo que debe ocurrir en las democracias liberales, con lo cual tendería a personalizar partes importantes de la cultura legal. Estas normas son las que regulan las relaciones sociales y económicas entre los miembros de la organización, que presentan una lealtad no cuestionable al grupo en general y a sus líderes en particular, y configuran los patrones de convivencia con otras organizaciones rivales. En este sentido, cualquiera que sea la determinación que se adopte respecto a la coexistencia entre diversas organizaciones criminales con el objeto de evitar el crecimiento disparado de los costes de transacción, y que pueden ir desde el respeto mutuo y la convivencia pacífica hasta la confrontación abierta y el terrorismo, dificultan la gobernabilidad de las sociedades democráticas. La utilización profusa de la violencia, que es propia de esta normatividad alternativa de estos sistemas de justicia privados ante la carencia de otros medios de imponer sanciones, aunque sólo sea practicada contra los miembros de la propia organización, puede provocar inestabilidad y alarma en la sociedad por la incapacidad del gobierno para detener los asesinatos, ejercidos a menudo con una crueldad aleccionadora, y finalmente podría conducir a la deslegitimación de todo el aparato institucional por la ineptitud para solucionar un problema de seguridad pública y proteger eficazmente a sus ciudadanos.

La existencia de estos sistemas de justicia paralelos para un grupo más o menos amplio de población pone en duda esta universalización de la legalidad y, más allá, supone la creación de un complejo modelo de impartición de justicia ajeno al Estado, cuya racionalidad es precisamente el monopolio de la violencia dentro de las organizaciones delictivas. Se abre la posibilidad entonces para una regulación social y jurídica alternativa mediante la creación de santuarios de impunidad, territoriales o sectoriales, en los cuales el ejercicio de la soberanía estatal es mínimo y a partir de los cuales es posible desafiar

constantemente y sin riesgo de castigo a las fuerzas del Estado. Esta situación impugna el monopolio en la administración de la justicia de que por principio goza todo Estado, incluyendo en último término la utilización de la coacción física.

Para la constitución de estos fines de justicia alternativa el medio más eficaz, cuando la organización crece a dimensiones considerables, lo constituye la creación de milicias e incluso ejércitos privados, que en última instancia no suelen limitar su actuación hacia los miembros de la organización para refrendar ese sistema de justicia, con el componente aleccionador para el conjunto de la población que constituye el conocimiento acerca de

**El crimen organizado puede afectar asimismo de manera decisiva a las instituciones políticas. Dentro de este punto los grupos criminales buscan influir sensiblemente sobre la capacidad de decisión de los tres poderes que tradicionalmente conforman la autoridad estatal: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial**

la existencia de resoluciones de conflictos extralegales para evitar su intromisión mediante la intimidación ejercida, sino que a menudo son utilizados contra miembros exteriores que ponen en juego sus intereses ilícitos, ya sean miembros de otras bandas, funcionarios del Estado o ciudadanos preocupados. Estos cuerpos particulares de seguridad sirven en casos extremos para lanzar desafíos extraordinarios, mediante la utilización de tácticas terroristas, a la capacidad de

impartición de justicia por parte del Estado y a la estabilidad psíquica de los ciudadanos, la cual se revertirá en exigencias de acción a un Estado desbordado por el poder de los grupos criminales que, por su propia naturaleza, presenta múltiples dificultades para ser interrumpida o inmovilizada.

Si bien los sistemas de justicia privados descritos persiguen algunos objetivos bien delimitados, como son la restricción de la competencia, el mantenimiento en niveles mínimos de los costes de transacción y el respeto de las jerarquías, por lo general no tienen ni la ambición ni las posibilidades de suplantar al sistema legal de los Estados en su totalidad. De hecho, buena parte de estas resoluciones internas no requieren de la violencia sino de recursos económicos suficientes y existen constreñimientos para la creación de un sistema de justicia generalizado. Por una parte, una situación de convivencia pacífica entre un sistema de justicia legal y otro ilegal concede al crimen organizado la posibilidad de externalizar costes trascendentales del

negocio y confiere la oportunidad de aprovechar al máximo las ventajas de ambos mundos. Por otra, la creación de un sistema de justicia generalizado para todos los individuos se presenta como algo ineficiente desde el punto de vista económico para el propio desarrollo de la organización criminal y, en la mayoría de los casos, constituye una meta inalcanzable pese a las magnitudes financieras en las que se mueven.

En consecuencia, lo esencial para la supervivencia y crecimiento de una organización delictiva es la construcción de lazos fuertes y duraderos entre el sistema de justicia legal y el código normativo ilícito, que permitan una coexistencia pacífica y una asistencia recíproca. Se requiere de una complicidad entre ambos sistemas que posibilite la solución de conflictos entre los grupos criminales y elementos externos a la organización en los términos más favorables para los primeros, aunque también pueden referirse a controversias dentro de la organización o entre grupos diferentes, sin los costes negativos de la utilización de violencia en manos de particulares y con el apoyo de la legitimidad estatal y de sus fuerzas de coacción.

Así pues, se transfieren intencionadamente al Estado diversos costos de transacción de las actividades ilícitas con el conocimiento de que esta cesión, por el control que ejercen sobre los órganos decisorios, no va a implicar consecuencias negativas en el futuro previsible.

El costo de esta cooperación o puesta a disposición se concreta al precio de la intimidación y la corrupción, que a menudo abarca sectores importantes del sistema judicial y policial. En primer lugar, la intimidación necesita que la amenaza de la utilización de la violencia sea creíble, lo cual se hace posible gracias a la existencia de los referidos ejércitos privados de seguridad, en algunos casos armados de las más modernas tecnologías, con salarios muy superiores a los de sus homónimos estatales y con unas claras y sólidas líneas de jerarquía. En segundo lugar, la corrupción la posibilita la desigual capacidad económica del Estado y de los grupos de crimen organizado y su pretendido radio de acción. Mientras el Estado tiene el afán y la obligación de atender a todos los ciudadanos equitativamente, lo cual supone un alto costo por su diversificación, los grupos criminales actúan con gran habilidad para proteger y extender sus propios pero

limitados intereses mediante la vulneración de los principios de igualdad ante la ley que deben regir un Estado de derecho.

Con el crecimiento de los intereses del crimen organizado, sus beneficios se van haciendo más dependientes del entorno general y, por tanto, el recurso de la ruptura del normal funcionamiento de la aplicación de la ley por parte de los Estados se convierte en la norma general. En un determinado punto puede ocurrir incluso que estos grupos endogenicen todo el sistema de justicia proporcionado por el Estado, lo cual les genera un mayor provecho puesto que añade una financiación adicional a sus intereses procedente de las contribuciones fiscales de los ciudadanos mientras actúa de manera parcial protegiendo sus fortunas. Pero además de este efecto corruptor, la naturaleza y amplitud de las actividades de estos grupos puede provocar una distorsión del funcionamiento del sistema legal mediante la saturación que genera la avalancha de ilegalidad. El desbordamiento de la capacidad de las fuerzas de seguridad y del aparato judicial para llevar a cabo una tarea eficiente, por una parte, provocan en los ciudadanos un sentimiento de indefensión a la luz de los delitos que afectan su propia seguridad y, por otra, pueden retrasar la aplicación efectiva de la justicia y eternizar la resolución de todos los conflictos generados en el normal funcionamiento de una sociedad democrática.

La conclusión de estas tres premisas (la corrupción, la intimidación y la saturación) es que en las sociedades democráticas el principal pilar de su legitimidad, el Estado de derecho, se torna ineficaz e injusto para los ciudadanos. Se crean desigualdades ante la ley e impunidad generalizada para un sector de la población, con la consiguiente deslegitimación de todo el sistema legal a los ojos de los ciudadanos. Las altas jerarquías de las organizaciones criminales no reciben las sanciones correspondientes sino que en muchos casos obtienen un trato muy favorable. La percepción de que la capacidad económica determina las resoluciones judiciales provoca un efecto de imitación en muchos individuos y grupos no implicados directamente en actividades de crimen organizado que entran en el peligroso juego de dirimir sus intereses particulares a través de las instituciones estatales pero no con fundamento en la justicia legal sino en los recursos financieros de los litigantes.



## Crimen organizado, poderes públicos y democracia

Pero además de la influencia negativa sobre el aparato judicial antes referida, el crimen organizado también puede llegar a corromper el proceso legislativo y ejecutivo por diversos medios, alejándolo de los ideales democráticos, subvirtiendo la voluntad popular por medios ilícitos y erosionando la legitimidad de todo el sistema político democrático así como de los actores colectivos que forman parte del mismo. Dada su naturaleza turbulenta y subterránea, la legalidad y el control de sus fortunas y la propia continuidad del negocio, los grupos criminales tienen intereses vitales en moldear las instituciones políticas para su seguridad y la de sus activos acumulados. Esta necesidad de pervertir instituciones fundamentales del sistema político para ponerlas al servicio de los intereses de los criminales organizados y, en las más de las ocasiones, en contra del bienestar general, toma diversas formas.

La primera vía es la corrupción de miembros de los diversos ámbitos territoriales del ejecutivo y el legislativo mediante la aportación de substanciales cantidades monetarias o la constitución de intereses económicos conjuntos. El segundo medio de vulnerar la voluntad popular expresada en elecciones democráticas es la amenaza de la utilización de la violencia contra los representantes opuestos a sus intereses delictivos y sus familiares o la utilización de la información abierta, comprometedoras o restringida a través de medios de comunicación de masas que le son afines o están controlados por estos grupos criminales.

En la medida en que se acrecientan los beneficios obtenidos de la influencia eficaz en el proceso de creación legal, el crimen organizado apela también a técnicas más sofisticadas e innovadoras con las que influir en los resultados del poder legislativo, en muchos casos en una confluencia de intereses con otros sectores económicos, empresariales o sociales. Así crean o controlan organizaciones intermedias, tales como asociaciones de comercio, grupos de presión o comités de acción política, con el objeto de presionar sobre el cuerpo político en la

persecución de los intereses particulares. Y un último recurso para influir en el proceso legislativo es la invalidación de los mecanismos de control de la actividad política y de organización de la sociedad civil. Para anular estos procesos, tan necesarios para la pervivencia de la democracia, pueden utilizar varios medios. Por una parte, alcanzan el control de partes substanciales del caudal de información generado en sociedades democráticas con la adquisición de medios de comunicación de masas o con la ejecución de medidas tendentes a la compra o la intimidación de los miembros de la prensa, lo cual producirá un sesgo sustancial en el proceso de creación de opinión pública, incrementando la credibilidad de la amenaza violenta y moldeando favorablemente el campo de debate político.

**Pero además de la influencia negativa sobre el aparato judicial antes referida, el crimen organizado también puede llegar a corromper el proceso legislativo y ejecutivo por diversos medios, alejándolo de los ideales democráticos, subvirtiendo la voluntad popular por medios ilícitos y erosionando la legitimidad de todo el sistema político democrático así como de los actores colectivos que forman parte del mismo**

De modo paralelo, los grupos criminales pueden asimismo utilizar la intimidación y la corrupción para eliminar liderazgos contrarios a sus intereses y así evitar la articulación de intereses que es consustancial a la democracia representativa. Y conforme crecen los intereses del crimen organizado por influir en el sistema social, se incrementan los campos del proceso y del espectro político en los que actúa la intimidación creíble de los grupos criminales, erosionando de manera

substancial valores tan importantes para la convivencia democrática como la libertad de expresión o de asociación.

De igual modo, los grupos de crimen organizado pueden recurrir a la manipulación del proceso de elección mediante la postulación de sus propios candidatos, hacia los que canalizan ingentes recursos económicos e informativos procedentes de sus negocios ilícitos o, en regiones donde el clientelismo es una característica endémica y poco permeable, pueden poner al servicio de candidato concreto el electorado indispensable para la victoria a cambio de ayudas futuras en su tarea como representante efectivo. Su poder económico, que tarde o temprano se traduce en autoridad política, es tan amplio que pueden llegar incluso a subordinar a ciertos partidos políticos preexistentes o a crear los suyos propios para así tener un mejor control sobre toda la

estructura de decisiones en las instituciones de representación política. En tiempos de concurrencia electoral limitada y procesos de elección decididos por márgenes mínimos, el control sobre incluso un pequeño partido político o una cantidad reducida de votantes puede resultar enormemente eficaz en un juego de alianzas políticas de funestas consecuencias para los ciudadanos no implicados en este tipo de actividades ilícitas.

Estas medidas de protección articuladas por el crimen organizado en el entorno del proceso democrático pueden laminar ante la ciudadanía la legitimidad de los actos electorales, que se ven así sujetos a intereses particulares ilegítimos por encima de una competición libre entre partidos políticos. Con ello contribuyen a la deformación y el descrédito de la democracia, en la medida en que la vida política parece movida menos por las ideas y principios que por el dinero, que reemplaza a la auténtica representatividad por la compra de candidatos y electores. En definitiva, inducida por la posibilidad de reducir riesgos y aumentar los beneficios por la participación ilegítima en el proceso político, la infiltración en los poderes ejecutivo y legislativo a través de la intimidación o de la corrupción erosiona, deslegitima y en último término puede llegar a destruir las instituciones políticas de un Estado.

### **Crimen organizado y políticas públicas**

En otro sentido, si bien el crimen organizado en estadios avanzados dificulta la formulación e implementación de las políticas públicas por la vía de la intimidación y la corrupción, en la espera de obtener beneficios directos y amplios, también puede perjudicar su actuación indirectamente por varios medios. A medida que se extiende el fenómeno del crimen organizado lo hace el nivel de recursos de una economía nacional que permanece en la ilegalidad o en la paralegalidad, ocultándose a los ojos de quienes toman las decisiones en el ámbito ejecutivo y legislativo. En consecuencia, la calidad de los datos recopilados por fuentes oficiales o extraoficiales disminuye y se dificulta el análisis de las múltiples relaciones económicas con efectos en la construcción de las políticas públicas. Es cada vez más difícil determinar, por ejemplo, la cantidad de bienes y servicios importados y exportados o los flujos de capital, y el nivel de desempleo tiende a sobrestimarse puesto que contabiliza como parados a quienes se emplean en la

órbita del crimen organizado. La utilización de cifras virtualmente sesgadas conduce a la construcción de políticas donde los medios y los fines están desvirtuados por un desconocimiento substancial de la realidad económica del país, o al menos de una parte significativa de la misma.

Las políticas formuladas desde bases tan frágiles tienden a resultar ineficaces o contraproducentes, originando mayores problemas de los existentes y, en ciertos casos, ayudando al crecimiento de los circuitos de ilegalidad económica. La regulación de la actividad económica, por tanto, se mueve en terrenos porosos, contribuyendo a generar mayores desigualdades y distorsionando esta fuente de legitimidad del Estado, que es la de agente reglamentador de la economía. En última instancia, estas políticas pueden provocar turbulencias económicas e inestabilidad, dando paso a nuevos tipos de normatividad de tipo más informal en las relaciones económicas.

Por otra parte, el modo de actuación del crimen organizado y su situación legal requieren de abundantes recursos, ya sean económicos, materiales o humanos, para su persecución. Por lo general éstos exceden la capacidad de las fuerzas policiales existentes para hacer frente al problema de un incremento generalizado del crimen y de una sofisticación del mismo. Las aportaciones para la seguridad, en tiempos de restricciones fiscales, tienden a perjudicar los modos de actuación y la cuantía de las políticas de redistribución social, con lo cual se cuestiona de nuevo una de las fuentes de legitimidad del Estado democrático moderno. No obstante, la principal consecuencia de un crecimiento rápido y substancial de los presupuestos de las fuerzas de seguridad del Estado suele ser un descontrol organizativo y la creación de cuerpos semiautónomos que, contrariamente a sus objetivos, tienden a facilitar la penetración del crimen organizado y la vulneración, en muchos casos sistemática, de las libertades individuales.

### **Crimen organizado, economía y gobernabilidad**

El crimen organizado genera también problemas de gobernabilidad en la medida en que provoca inestabilidad financiera y distorsiones e ineficacias en los mercados, haciendo los procesos de producción y distribución menos impersonales y generando así fallas estructurales en la economía que afectan negativamente a los ciudadanos y a la estabilidad del

sistema democrático. Algunas de estas alteraciones proceden de la propia actividad ilegal e implican un reparto de rentas ineficiente con respecto al que se presenta tras la actuación del mercado legítimo como elemento distribuidor de recursos.

Otras anomalías se conectan explícitamente con el modo de utilizar los beneficios generados de forma ilícita. Las facetas en las que se hacen manifiestas estas ineficacias son múltiples.

Primero, la práctica generalizada de la coacción a ciertos segmentos poblacionales o territoriales por parte de grupos criminales, que llega a constituirse en una eficiente industria de la protección que sustituye o solapa a la otorgada desde el Estado, genera distorsiones en los precios. Tales costos se internalizan y aumentan el precio de los bienes y servicios sujetos a estos gravámenes extralegales, desafiando además el monopolio del Estado como único ente legitimado para imponer gravámenes. Además, se desalienta la libre participación de los individuos en el mercado como empresarios y, si esta coacción se ejerce sobre el sistema financiero, pone en riesgo los cauces para la inversión y los ahorros de los ciudadanos.

Segundo, las drogas ilícitas, una actividad sustantiva de estos grupos de la que obtienen pingües beneficios, suponen una carga añadida para las arcas del Estado por el coste de los tratamientos de desintoxicación y de los medios para reprimir a traficantes y consumidores y una pérdida de productividad para la economía en general.

Tercero, la deslegitimación del régimen político y el crecimiento de la violencia vinculados al crimen organizado constituyen una fuente de costos adicionales para la actividad empresarial. El incremento de los precios de la resolución de los conflictos, ya sea legal o extralegal, y de la protección de los derechos adquiridos se constituyen en fuertes barreras para la entrada o la permanencia en el mercado de actores legítimos. En estas circunstancias, las posibilidades para la inversión nacional o internacional disminuyen considerablemente y se generan las condiciones para salidas masivas de capitales productivos.

Cuarto, el crimen organizado tiene la capacidad para quebrar la eficacia del Estado como tercera parte capaz de hacer cumplir los contratos que se generan en una economía. Sin esta actividad propia del Estado, que por economías de escala y garantías de imparcialidad ha mostrado a través del tiempo ser el más eficaz instrumento siempre que se den ciertas características de estabilidad, los actores deben encontrar un nuevo organismo o persona que sea capaz de realizar esta tarea, encareciendo de manera importante el proceso de la contratación. En este contexto se colapsa el clima de certidumbre que genera habitualmente el Estado y que ponen en riesgo las grandes organizaciones criminales, promovándose una perspectiva cortoplacista en las inversiones económicas, que se concentran sobre todo en los beneficios inmediatos y contribuyen en muy escasa medida a la planificación económica racional y al crecimiento económico de largo plazo.

**Las inversiones empresariales se conducen por las facilidades para el blanqueo de capitales y no por las posibilidades de crecimiento y beneficios a largo plazo, dirigiéndose así hacia mercados que generan poco o nulo valor añadido y en muchos casos fuertemente dependientes de inversiones y recursos exteriores**

Quinto, la ilegalidad propia del crimen organizado a gran escala lleva como regla general a inversiones menos productivas para el sistema económico general. Las inversiones empresariales se conducen por las facilidades para el blanqueo de capitales y no por las posibilidades de crecimiento y beneficios a largo plazo, dirigiéndose así hacia mercados que generan poco o nulo valor añadido y en muchos casos fuertemente

dependientes de inversiones y recursos exteriores. En el caso de los bienes inmuebles, objetos profusamente utilizados para el blanqueo de capitales, la incorporación de una demanda fuerte y generosa contribuye a la apreciación del precio de la vivienda, con los consiguientes costes para las familias y para el Estado como cumplidor último de los preceptos constitucionales en este sentido. Además, la participación de empresas *de fachada o de cartón* en el mercado, justificadas únicamente por su capacidad para el blanqueo y no por sus beneficios, y por tanto por la competitividad, permite a estos negocios vender sus productos o servicios por debajo del costo, lo que contribuye a expulsar del mercado a empresarios legales inhabilitados para competir en estas circunstancias de tan profundo desequilibrio.

Por último, las organizaciones criminales constituyen una amenaza a un sector capital de la economía como

es el financiero, promoviendo instituciones financieras sin escrúpulos y erosionando las legítimas a través de complejos esquemas de blanqueo de dinero que finalmente pueden minar la confianza de los ciudadanos en estas entidades económicas.

Los efectos conjuntos del crimen organizado en el ámbito de la economía son inflación, una distribución ineficiente de rentas, la disolución del libre mercado y la regulación económica estatal, pérdidas substanciales de productividad, una visión cortoplacista de la inversión contraproducente con el crecimiento económico prolongado y, en ocasiones, sobrevaluación monetaria. Sobre el sistema financiero en particular, la volatilidad de los capitales en manos de los grupos criminales dificulta las acciones correctas en materia de política económica

y provoca inestabilidad en las instituciones bancarias y en el mercado del dinero en general, lo cual puede llegar a generar una crisis económica profunda. En definitiva, el crimen organizado provoca desequilibrios económicos y largos periodos de recesión económica, perjudicando gravemente la competitividad internacional en un entorno económico cada vez más globalizado. En última instancia, en países con economías fuertemente dependientes del sistema productivo criminal, adictas incluso, por utilizar términos de drogodependencia, cualquier esfuerzo por erradicarla volviendo a un funcionamiento eficiente de los mercados, de la política y de la sociedad en general provocará efectos recesivos en la economía y la consecuente contestación social.

---

#### **Fuentes documentales:**

Naylor, Thomas  
“Mafias, myths, and markets:  
on the theory of enterprise crime”,  
*Transnational Organized Crime*,  
vol. 3, núm. 3 (Otoño de 1997), pág. 4.

[www.uam.es/carlos.resa/text11.html](http://www.uam.es/carlos.resa/text11.html)  
[www.geocities.com/carlos\\_resa/oc.html](http://www.geocities.com/carlos_resa/oc.html)  
[www.kmex.com/contentroot/wirefeeds](http://www.kmex.com/contentroot/wirefeeds)  
[www.justicia.gobierno.pr/rs\\_template/v2/DivCrimOrg/](http://www.justicia.gobierno.pr/rs_template/v2/DivCrimOrg/)  
[www.fbi.gov/hq/cid/orgcrime/ocshome.htm](http://www.fbi.gov/hq/cid/orgcrime/ocshome.htm)  
[www.unodc.org/organized\\_crime.html](http://www.unodc.org/organized_crime.html)  
[www.alternatives.com/crime/](http://www.alternatives.com/crime/)



# EL OBSERVADOR



## ELECTORAL

Segunda época, No. 4

Guatemala, Agosto 2007

### Los planes de gobierno en las elecciones generales 2007

*Por Edelberto Torres Escobar<sup>1</sup>*

#### Presentación

En las siguientes líneas continuamos desarrollando los planteamientos conceptuales y operativos alrededor de los planes de gobierno, y particularmente nos centramos en los cuatro partidos políticos que, de acuerdo con las encuestas divulgadas hasta ahora, puntarían en las preferencias del electorado.

El planteamiento central de este ensayo lo constituye la reflexión sobre las características de los planes de gobierno de esos cuatro partidos políticos que participan en las elecciones generales del presente año, y compiten por la Presidencia de la República, intentando construir un planteamiento con elementos para analizar su viabilidad.

#### El carácter de los planes de gobierno en Guatemala

La formulación de planes de gobierno en la coyuntura electoral suele dirigirse al conjunto de la sociedad desde la óptica del grupo social que lo formula, al haberse constituido en partido político, el cual, por lo general, forman parte de la dirección partidaria, o están muy cercanos al candidato presidencial que participa en concreto en un proceso electoral y, por lo tanto, son gente de su confianza. En el peor de los casos, los planes de gobierno son elaborados por equipos técnicos o consultores contratados para el efecto.

En sistemas políticos con la participación de partidos políticos con ideologías definidas, cada propuesta teóricamente parte de una visión de futuro y de alternativas conducentes en la redefinición o reafirmación de las tareas del Estado en su vínculo con la sociedad. En las propuestas se determinan los principios que pueden normar esa

relación, como parte de un proyecto nuevo o renovado al que se piensa sustituir o continuar. En el sentido propagandístico, los planes de gobierno reúnen la imagen de futuro y la forma de alcanzarlo. En ocasiones pueden ser reflejo del imaginario colectivo y en otras constituirse en un estímulo para su concreción.

Actualmente, los planes políticos de gobierno reflejan una dilución<sup>2</sup> ideológica. Con la desaparición de los extremos radicales que polarizaron el espectro político en las décadas pasadas y el giro en la tendencia al centro político -que por cierto, es una tendencia que muestran los discursos de los partidos políticos en Guatemala hoy en día- y con la aceptación de la democracia como sistema de reglas políticas, se han diluido las diferencias básicas que diferenciaron la izquierda de la derecha, las que se expresaron, por una parte, como la lucha por la igualdad; y la defensa a ultranza de la necesidad de la libertad individual por encima de las políticas socializantes, por la otra.

Con la definición de las reglas del juego democrático, la lucha por la igualdad se fijó, principalmente, como igualdad política, con amplia participación ciudadana, más que de representatividad sectorial y el reconocimiento a las respuestas organizadas de la sociedad en sus demandas de bienestar. Así, las diferencias ideológicas de antes se han transformado hasta establecerse dentro de los márgenes de la tolerancia en que se asienta el régimen democrático liberal.

Por lo anterior, no resulta extraña la tendencia a la homologación de las propuestas políticas y de los planes de gobierno, que en el campo de los partidos de derecha se ven reforzadas por la pérdida de soberanía de los gobiernos ante la imposición externa de políticas comerciales y de seguridad, las que restringen aún más

<sup>1</sup> Licenciado en Economía Agrícola por la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN). Cuenta con una Maestría en Economía del Desarrollo por la Universidad de Gales, Gran Bretaña. Consultor en temas de conflictividad social. Ha sido investigador del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Guatemala; del Centro de Estudios para el Desarrollo de la Frontera Occidente (CEDFOG), con sede en el departamento de Huehuetenango, y ha formado parte del equipo que ha producido las tres ediciones de la "Guía Electoral", respectivamente durante los procesos electorales de 1995, 1999 y 2003.

<sup>2</sup> Sin ideología o con una ideología diluida o poco definida.

**Consejo Editorial:**

Fernando Solís  
Iván Castillo  
Luis Solano  
Marco Fonseca

**Edición:**

Fernando Solís

**Diagramación**

Alvaro Morales

Esta publicación es posible gracias a la  
colaboración de:

Fondo de Gobernabilidad de la Embajada  
de los Países Bajos / IBIS



Koninkrijk der Nederlanden

**Contáctenos:**

2a. Calle 4-50 Barrio Moderno Zona 2

Teléfonos: 2250-1072 y 2250-1073

Fax: 2251-4182 Directo 5554-3757

E-mail: analisis@idegt.org

idegt@idegt.org

www.idegt.org

El Observador Electoral desarrolla un seguimiento analítico del proceso electoral 2007, como una sección del boletín El Observador. Análisis Alternativo sobre Política y Economía, el cual constituye un componente del proyecto "Análisis alternativo e Independiente para la construcción de una sociedad democrática" producido por el Instituto de Estudios Estratégicos por la Democracia - IDE-, y cuenta con el soporte administrativo de la Asociación para la Promoción y el Desarrollo de la Comunidad -CEIBA- y con la colaboración del Consejo de Instituciones de Desarrollo -COINDE-.



el espectro político haciéndolo más conservador. En el caso de las políticas comerciales, se desprotegen sectores nacionales de la economía en aras del fortalecimiento de vínculos comerciales que favorecen a otros sectores transnacionalizados, en tanto que respecto a la agenda internacional de seguridad, se introducen controles a las demandas colectivas cuando se criminaliza la protesta social y las estrategias de sobrevivencia como la migración.

Más allá de homologar propuestas políticas, éstas se tiende a homogenizarlas a través de los pactos de gobernabilidad entre partidos políticos, al consensuar una serie de propuestas encaminadas a hacer más funcional la administración pública y al enfatizar la necesidad del desarrollo económico y social como necesidad nacional. Para todos los partidos políticos, la consolidación de la institucionalidad democrática es un principio con el que se tiene que ser consecuente desde que la democracia electoral se inició. Además, todos hablan de desarrollo<sup>3</sup> a partir de reconocer las desigualdades socioeconómicas de la población -cómo obviarlos cuando el 22% de ésta no alcanza a consumir 2,172 calorías todos los días-. Por tanto, ningún partido se niega a procurar mejorar los índices de bienestar social ni dejar de encaminar al Estado hacia un funcionamiento transparente como forma de garantizar las libertades democráticas.

En la homogenización de principios democráticos, ha participado en su promoción la cooperación internacional, traduciéndose en respuestas a través de procesos como los que dieron lugar a la construcción de la "Agenda Nacional Compartida" que los partidos políticos guatemaltecos firmaron en el marco del funcionamiento del Foro de Partidos Políticos, y cuyas propuestas no dejan de derivarse de los Acuerdos de Paz. Éstos, más por su amplitud que por su vaguedad, siguen estando al acecho como la mala conciencia de los partidos políticos, pues no hacen alusión directa al contenido de aquellos sino de manera tangencial.

En ese contexto, los programas de gobierno que los partidos han propuesto para las elecciones de 2007 son más un conjunto de buenos propósitos que un ofrecimiento concreto que oriente la política pública para el periodo presidencial por venir. Uno de los criterios que respaldan tal afirmación se centra en la cuestión de qué es verificable o qué se puede monitorear de las propuestas, y que tenga

3 Hay una tendencia en todos los planes de gobierno que se han conocido en la presente campaña electoral, a confundir desarrollo con crecimiento económico. En realidad, cuando se habla de desarrollo se está haciendo alusión a crecimiento económico y a hacer énfasis en el enfoque que está de moda hoy, y del cual los planes no escapan: la generación y procuración de un clima de negocios adecuado.

una posibilidad viable de incidencia institucional. Sin duda, las propuestas formuladas hasta ahora, por lo sensible para la población, en que se puede aplicar la verificación de promesas, es en la agenda de seguridad, en donde se mencionan metas como el número de efectivos y de procedimientos institucionales a seguir. Es por ello que estas propuestas se introducen en el mercado electoral cuando la recta final está establecida y el propósito es el de disputar en el mercado de indecisos con un reducido número de propuestas, que por su reconocimiento en la ciudadanía, se han convertido en el eje de campaña de distintos partidos.

### Adiós a los Acuerdos de Paz

En las propuestas electorales y en los planes de gobierno presentados por los partidos políticos participantes en las elecciones generales 2007<sup>4</sup>, se retoma el hecho de que los Acuerdos de Paz hicieron evidentes algunos vacíos que el proceso democrático conservaba. De esas grandes tareas que siguen estando planteadas como retos políticos, se hace énfasis en lo insuficiente del avance. Cuando se realiza una comparación de esos retos -que formaron parte en algún momento de los compromisos de la paz- con lo estipulado en los planes de gobierno de los partidos políticos, se hace presente esa obviedad por desestimarlos y condenarlos al pasado entusiasta de consolidar la paz<sup>5</sup>.

En las elecciones generales 2007 participan como candidatos a la Presidencia de la República, dos negociadores de la paz cuando este proceso tuvo lugar en el lapso de 1986-1996, siendo éstos: por parte del gobierno, Otto Pérez Molina, quien se auto nombra eufemísticamente “General de la Paz” a partir de su participación en la mesa de negociaciones en 1996; y, por parte de la entonces organización político-militar Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca

(URNG), hoy partido político del mismo nombre, Miguel Ángel Sandoval.

Ambos candidatos hacen referencia a los Acuerdos de Paz pero sólo Miguel Ángel Sandoval –que es el que contradictoriamente tiene de los dos menos posibilidades de meterse en la lucha por la Presidencia-, hace de estos compromisos su agenda política de manera pública. El ex militar y ex general, más bien alude a la incapacidad que ha habido en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz como forma de terminar con los conflictos sociales, lo que, según él, lo impulsaría a participar en los comicios del presente año<sup>6</sup>. El partido de otra candidata que acompañó el proceso de paz desde su reconocimiento internacional, Rigoberta Menchú, hace referencia a los Acuerdos de Paz en el enfoque que busca proteger y hacer cumplir todos los derechos de los Pueblos Indígenas.

**Los programas de gobierno que los partidos han propuesto para las elecciones de 2007, son más un conjunto de buenos propósitos que un ofrecimiento concreto que oriente la política pública para el periodo presidencial por venir**

En el caso de Álvaro Colom, candidato presidencial de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), y quien fuera Director del Fondo Nacional de la Paz (FONAPAZ), la principal institución facultada por los Acuerdos de Paz para la asignación de fondos públicos y de donaciones extranjeras para financiar proyectos de desarrollo

comunitario, labor que le valió en gran medida el apoyo con que cuenta en el área rural, es quien hace más referencias a los compromisos de la paz. En su plan de gobierno se reconoce que éste se basó en los Acuerdos de Paz, la Agenda Nacional Compartida y las Metas y Objetivos del Milenio.

En la propuesta de desarrollo, el plan de la UNE hace alusión al Pacto Fiscal y a la necesidad de alcanzar la recaudación fiscal en el 12% del Producto Interno Bruto (PIB), estipulado en el Acuerdo Socioeconómico y Situación Agraria, así como el 1.5% del PIB en vivienda.

4 A la fecha, existen en Guatemala 21 partidos políticos constituidos y reconocidos como tales ante el Tribunal Supremo Electoral (TSE). De éstos, 16 participan en las elecciones generales 2007, siendo 14 los que presentan binomio para competir por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, una de los niveles de elecciones de los cuatro que se disputan en estos comicios. Sin embargo, sólo de 12 de estos 14 partidos políticos se conocieron planes de gobierno o algún documento que fue esbozado como tal, a saber: la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG)-Movimiento Amplio de Izquierda (MAIZ), Alianza Nueva Nación (ANN), La Gran Alianza Nacional (GANAN), el Partido Patriota (PP), la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), Encuentro por Guatemala (EG) y su alianza electoral con el movimiento político Winaq, Frente Republicano Guatemalteco (FRG), Unión del Cambio Nacionalista (UCN), Unión Democrática (UD), Centro de Acción Social (CASA), Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG), Partido Unionista (PU). No se conocieron planes de gobierno del Partido de Avanzada Nacional (PAN) y del partido Desarrollo Integral Auténtico (DIA).

5 En El Observador. Análisis Alternativo sobre Política y Economía No. 5, año 2, abril de 2007, se realizaron dos reflexiones sobre los Acuerdos de Paz y su relación con el periodo de transición política en el país. Ver: Fuentes, Jorge. “Una década desperdiciada en la construcción de la paz, y dos propuestas de apoyo al esfuerzo de retomar la tarea”, páginas 3-7; y, Torres Escobar, Edelberto. “A diez años de la firma de la Paz”, páginas 8-14.

6 Debe recordarse que para las elecciones generales de 2003, Otto Pérez Molina no fue el candidato presidencial del Partido Patriota (PP), el cual en ese entonces tenía apenas un año de haber sido reconocido como partido político, porque el ex general estaba impedido por la Constitución Política de la República y la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEYPP), al no haber cumplido todavía, en ese año, 5 años de haberse retirado de las filas castrenses. Sino, seguramente, el “Comandante Tito” como se le conoce en el contexto del conflicto armado, se hubiera postulado a la máxima magistratura.

Otro aspecto inspirado en los Acuerdos de Paz, es la propuesta de insistir en la descentralización y desconcentración de responsabilidades y recursos de la administración de entidades paraestatales y estímulo a la gestión municipal. *“Democratizar el municipio significa reformar la actual estructura del gobierno municipal, que con fachadas modernas no ha dejado de ser el Ayuntamiento de la época colonial”*<sup>7</sup>.

El programa de la UNE es reiterativo en la propuesta de impulsar los Acuerdos de Paz. Se propone divulgarlos a todo nivel y establecer mecanismos que viabilicen su cumplimiento, evaluación y seguimiento. Sin embargo, en ningún momento se hace mención a la Comisión Nacional de los Acuerdos de Paz. En cuanto a la “Política de Desarrollo Democrático”, si bien no necesariamente debe existir una valoración del avance de los Acuerdos de Paz, no se puede aseverar que se desarrollarán *“Todas las acciones contenidas en el Acuerdo Socioeconómico y Situación Agraria de los Acuerdos de Paz”* de manera tajante, sin plantear cuáles son los alcances del mismo.

### Los planes en sí

De manera general, por la forma en que se desarrollan los contenidos de los planes de gobierno, éstos no dejan de ser proyectos electorales, circunstanciales, parte de la propaganda electoral y no al revés: la propaganda como la forma de dar a conocer los contenidos de lo que sería un plan de gobierno. Es por ello que en el contenido de los programas que se presentan no se puede establecer un plan de monitoreo y evaluación del periodo presidencial en términos de “metas” de gobierno, o evaluación por resultados a partir de objetivos concisos.

A continuación se citan algunos de los puntos desarrollados en los programas de gobierno que formularon los partidos políticos considerados aquí, y que muestran esas áreas donde es posible realizar una observación de cumplimiento, si el caso fuera que el partido político respectivo ganara la Presidencia de la República. Por lo demás, algunos de los temas escogidos muestran los puntos coincidentes entre ellos.

### La UNE

En una de las secciones que anteceden la descripción del programa se aclara que la línea ideológica del partido es la socialdemócrata, sin definir qué es ser socialdemócrata en Guatemala. Basta recordar que en más de una ocasión se han declarado seguidores de esa corriente de pensamiento, otros partidos políticos en Guatemala. Así, en la definición de las relaciones entre el Estado y la sociedad se hace mención a la frase: *“Mercado donde sea posible, Estado donde sea necesario”*. El Estado complementaría al mercado con políticas de justicia social y solidaridad, crecimiento equitativo y sustentable en donde tenga cabida la auditoría social.

Al igual que todos los gobiernos anteriores, la UNE propone un Gran Diálogo Nacional que procure la disposición de sectores a participar en la elaboración de acuerdos conjuntos que le permitan al gobierno obtener, en la negociación, los apoyos que no lograría en el Congreso de la República. Intentar la aprobación de la política fiscal expuesta en los lineamientos del Pacto Fiscal, sólo se puede lograr con el consenso de distintos sectores sociales y políticos.

El plan de la UNE es el más ambicioso de todos los programas propuestos, y supone una participación amplia de sectores sociales y representativos de las distintas regiones del país en su elaboración, lo que se entendería como un programa que recupera las demandas más sensibles de la población. En el documento que lo contiene se asegura que su elaboración tomó seis años.

Se compone de cuatro áreas formuladas como programas estratégicos, objetivos, estrategias y acciones, siendo éstos: Solidaridad, Gobernabilidad, Productividad y Regionalidad. A estas cuatro áreas se anexan cinco planes que incluyen temas específicos como mujer, juventud, indígenas, adulto mayor y niñez.

Dentro de la sección llamada Solidaridad se tratan los temas de desarrollo social y municipal. Aquí cabe destacar los propósitos de orientar el trabajo hacia los sectores vulnerables, es decir, los pobres. Se plantea la necesidad de combinar asistencia con el estímulo a la inversión entre la población pobre y la extensión de servicios. Entendiendo como el sector más necesitado

<sup>7</sup> Plan de Gobierno de la UNE.



al rural, se propone la creación de un Instituto de Desarrollo Rural Integral, con apoyos privados y del Estado. No se especifica el fin o tareas específicas de tal institución, ni qué se entiende por desarrollo integral.

Más específicos resultan los objetivos para la educación y salud. En la propuesta de *“Revisar los planteamientos de la Reforma Educativa realizados por la Comisión Paritaria de Educación y mantenerlos consensuados con el Magisterio Nacional para darle la dirección apropiada a la educación del país”*, se percibe una intencionalidad menos vertical y autoritaria como sucedió en la actual administración. En cuanto a los docentes, se reconoce la dificultad en lograr presupuestar las plazas a aquellos contratados temporalmente. En el área de salud se fijan metas tangibles como la creación de un programa de acceso a medicinas, en donde se enfatiza la necesidad de recurrir a genéricos.

En otra parte de la sección Solidaridad se propone el estímulo al desarrollo de la micro y pequeña empresa. Este sector es abordado también en la sección de Productividad, y se es más específico con este sector que con otros.

Al respecto, se dice que se promoverá la competencia en el sistema bancario, haciendo más eficiente la intermediación financiera, así como flexibilizar y facilitar los procedimientos y normativas para: acceder a créditos y a la creación de la micro y pequeña empresa; y la adecuación de instituciones como el Crédito Hipotecario Nacional (CHN), a las necesidades de fomento de las microempresas, pequeñas y medianas empresas (PYMES) y cooperativas. En esa línea se plantea crear una unidad de inteligencia de mercados para la búsqueda de oportunidades de negocios para el sector de las micro y pequeñas empresas, labor que supuestamente desarrollaría la Federación de la Pequeña y Mediana Empresa (FEPYME) y en cierto modo la Asociación de Exportadores No Tradicionales (AGEXPRONT). Desde el Estado se contemplarían las asignaciones presupuestarias necesarias para fortalecer los programas de apoyo crediticio a las micro y pequeña empresas, y promover acuerdos entre los sectores público y privado para unir esfuerzos, a fin de tecnificarlas. Otra medida tangible para este sector es la creación de escuelas de capacitación artesanal orientadas al desarrollo de productos y servicios, que interesen tanto a nacionales como al turismo internacional.

**La propuesta del PP se basa, de forma similar a la UNE, en el estímulo a la pequeña empresa agrícola y no agrícola, pero no plantea la ruta para lograrlo y sólo se limita a declarar que en lo rural, el desarrollo consiste en pasar de la subsistencia a la economía excedentaria**

Sin duda, la sección en donde más se podría darle seguimiento a las propuestas que aparecen en el plan es en la parte de Política de Gestión de Riesgos, Prevención y Atención a Desastres. Más que en ninguna otra sección se mencionan cifras y se parte de un análisis sucinto de las consecuencias derivadas de la tormenta Stan y de las medidas adoptadas por el gobierno actual. Es en la de gestión de riesgos, páginas 145 y 147 del plan, donde se plantea el desarrollo económico y social como marco de referencia para el estudio de los desastres.

En la propuesta de las iniciativas legislativas de la UNE, expuestas en una matriz de estrategias, es susceptible de observarse durante el periodo, por encima de las inconsistencias que este partido ha mostrado en la actual legislatura, que el comportamiento de la bancada partidaria no ha sido del todo monolítica.

Por último se propone un plan nacional de desarrollo de los Pueblos Indígenas, y como eje prioritario la creación de una Secretaría Nacional de Desarrollo de Pueblos Indígenas y una serie de leyes que no se puede establecer su alcance o qué vacío jurídico vendrían a ocupar, sin

duplicar la legislación vigente.

### **El PP**

El Partido Patriota (PP) reúne sus intenciones políticas en un plan de gobierno que desarrolla de forma general cinco aspectos.

El primero de ellos aborda una concepción de lo que tiene que ser el Estado moderno. A éste se le concibe como un Estado fuerte que debe recuperar el control de áreas *“vitales y fundamentales para generar equidad social”*. Se le asigna la tarea de corrección de las imperfecciones del mercado y se le piensa descentralizado para lograr mayor eficiencia. Sin embargo, en declaraciones públicas de campaña, el candidato a la Vicepresidencia, Ricardo Castillo Sinibaldi, ha insistido en la reducción del Estado pues considera que hay muchos ministerios y muchas secretarías, razón por la que señala que hay que terminar con Telecomunicaciones de Guatemala (TELGUA) y Viceministerios y secretarías innecesarias.

Al igual que la UNE, el PP considera la necesidad de impulsar el desarrollo rural integral. Sin embargo, a diferencia del primero, plantea una visión territorial con

planificación y una lógica de sostenibilidad. La propuesta se basa, de forma similar a la UNE, en el estímulo a la pequeña empresa agrícola y no agrícola, pero no plantea la ruta para lograrlo y sólo se limita a declarar que en lo rural, el desarrollo consiste en pasar de la subsistencia a la economía excedentaria. En declaraciones públicas, el candidato presidencial, Otto Pérez Molina, ha dicho que después de la guerra los jóvenes indígenas tienen que tener otra oportunidad, ya que el 60% son pobres y éstos no quieren la agricultura.

En cuanto a seguridad -el tema más desarrollado en la propuesta electoral de este partido-, se parte de considerar que hay una ausencia de políticas de Estado en materia de seguridad, defensa y justicia; colapso del sistema de seguridad ciudadana; debilitamiento de la defensa nacional y de la política militar del Estado; conflictos y violencia en general. Por lo tanto, el Estado debe dar respuesta a esta situación por medio de un Sistema Nacional de Seguridad que coordine el accionar de las demás instituciones involucradas en el tema; inclusive se plantea la necesidad de abolir el Ministerio de Gobernación (MINGOB) y establecer el Ministerio de Seguridad. Según el plan, la necesidad de esta nueva institucionalidad de seguridad demostraría que el Consejo de Seguridad (CAS) surgido de los Acuerdos de Paz, no sirve. Para el funcionamiento del nuevo esquema se propone la participación activa de la sociedad organizada para cooperar con el nuevo organismo.

Los componentes principales son las políticas de seguridad interna y externa, inteligencia y sistema penitenciario, sistema de procuración de justicia, inteligencia y supeditación de los cuerpos privados de seguridad. A nivel departamental, la función del Gobernador sería la de coordinar la seguridad. En resumen, lo que se plantea es una centralización total de las actividades de seguridad, tal como en los viejos tiempos.

En educación y salud se habla de incrementos presupuestarios, lo que implica un reordenamiento en la asignación de los recursos fiscales. En la propuesta se busca la dignificación del magisterio nacional y se enfatiza en la multiculturalidad.

En cuanto a la economía, lo que pesa es la certeza jurídica y la seguridad ciudadana. Al igual que la UNE, el PP pensaría apoyarse en el Pacto Fiscal para incrementar los recursos del Estado. En el transcurso

de la campaña, en declaraciones públicas los líderes del partido han hecho énfasis en la necesidad de confiar en la experiencia y la competitividad de los empresarios nacionales y extranjeros. Respecto a los últimos, plantean que la inversión externa debiera superar la cifra de Q. 325 millones invertidos durante 2006. Destacan como prioritaria la inversión en turismo, en puertos, zonas arqueológicas.

### *La GANA*

En un escueto documento de seis páginas, el oficialista partido Gran Alianza Nacional (GANAN), expone sus intenciones de gobierno basando sus postulados en el paradigma de la Seguridad Humana, a la que llama Seguridad Integral o Total.

El plan señala que: *“La Seguridad Total parte del concepto de Seguridad Humana de la Organización de las Naciones Unidas que significa: proteger las libertades vitales. Significa proteger a las personas expuestas a amenazas y a ciertas situaciones, robusteciendo su fortaleza y aspiraciones. También significa crear sistemas que faciliten a las personas los elementos básicos de supervivencia, dignidad y medios de vida y todas las formas de seguridad que garanticen la vida humana”*.

Los puntos incluidos en el plan de la GANA son: Seguridad Ciudadana, Seguridad Social, Seguridad del Desarrollo Económico, Seguridad Jurídica y Seguridad Ambiental.

En el primer punto destaca la política de prevención del delito, generando oportunidades de recreación, deporte y cultura, de estudio y trabajo para la juventud guatemalteca, como un método efectivo para evitar que sean cooptados por el crimen organizado. Desarrollar dentro del Estado capacidad de generar inteligencia civil, combatir al crimen organizado con una base de datos para ejercer el control social de manera eficiente. Hay que mejorar las técnicas de investigación e integrar el trabajo del Organismo Judicial (OJ), la Policía Nacional Civil (PNC) y el Ministerio Público (MP). Superar la meta del 3% en condenas en delitos contra la vida como se registra ahora. La política de rehabilitación de las personas en conflicto con la ley penal, orientada a generar oportunidades de reinserción a la sociedad de todas aquellas personas que, por haber delinquido, se encuentran privadas de libertad y en las que se pueda

generar su rehabilitación, siguiendo lo que establece la Ley del Sistema Penitenciario. Más concreta es la propuesta de crear el Ministerio de Seguridad y Gobernación. Se propone también la participación del sector privado en la administración de presidios y aduanas, lo mismo que en migración.

En cuanto a la seguridad jurídica, ésta se expone como a manera de propósitos tales como: fortalecer el Estado de Derecho, garantizar plenamente el principio de igualdad ante la ley, y el pleno acceso de todos y todas a la justicia. Hablan de erradicar la impunidad en el país. Cambiar la forma de elegir los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), creación de un órgano contralor de jueces para que no sean juzgados por ellos mismos, e incrementar en 0.75% el presupuesto del OJ.

En el componente de desarrollo económico no se precisa de una visión institucional cuando se dice que se deben promover las condiciones en el país para garantizar el acceso al trabajo con un salario digno y en condiciones de seguridad, garantizar el acceso a la tierra, con apoyo de asesoría técnica, crédito y seguro agrícola para los pequeños y medianos productores, así como desarrollar la infraestructura, la energía renovable y todas aquellas acciones que otorguen seguridad para la inversión. Con todo ello, se busca garantizar que todas y todos los guatemaltecos tengan un ingreso digno que les garantice la seguridad personal y niveles de desarrollo humano adecuados, niveles de mejoramiento económico y que promueva el crecimiento económico sostenido del país.

### **EG-Winaq**

El partido Encuentro por Guatemala (EG) presenta su programa de gobierno en cuatro ejes que son: Trabajo Digno, Seguridad Integral, Acceso a la Justicia y Reforma Fiscal.

En el primer eje coincide con lo que plantean otros planes en cuanto a procurar una política de estabilidad macroeconómica y la creación de un clima de negocios adecuado. El plan enfatiza en el establecimiento de una relación de cooperación y no de confrontación entre el Estado y el conjunto de empresarios.

Los puntos incluidos en el plan de la GANA son: Seguridad Ciudadana, Seguridad Social, Seguridad del Desarrollo Económico, Seguridad Jurídica y Seguridad Ambiental

Con una visión más social, entre los buenos propósitos se propone realizar: *“Programas masivos de inversión pública en infraestructura (especialmente en caminos vecinales que permiten conectar a grandes números de pequeños productores con las principales carreteras asfaltadas, además de riego y electricidad); programas masivos de servicios de apoyo técnico y de información, comenzando con la identificación de mercados en el exterior y siguiendo con la determinación de requisitos técnicos, de calidad, de normas sanitarias y fitosanitarias y de apoyo para acceder al crédito; el fomento sostenido de la organización de pequeños y medianos emprendedores para que puedan beneficiarse y negociar colectivamente por estos servicios”.*

De forma más precisa se plantea, en el área rural, una estrategia de desarrollo basada en una política agraria que regularice la propiedad de la tierra, *“Incluyendo la introducción de legislación que permita la expropiación en determinadas condiciones (propiedad de narcotraficantes, por ejemplo) estrictamente determinadas por la ley, además de crear*

*tribunales agrarios y ambientales y establecer nuevas instituciones para financiar la compra venta de tierras”.* No se hace alusión al Fondo de Tierras (FONTIERRAS) para justificar más instituciones que participen en el fallido mercado de tierras como ha sido hasta hoy. De importancia por polémica resulta la promoción de la *“Venta o uso de tierras ociosas mediante una aplicación efectiva del Impuesto Único sobre Bienes Inmuebles”*

En cuanto a la política de educación, se impulsará un monto mayor de recursos para atender este sector, equivalente al 4.5% del PIB; reconocimiento a los maestros, a la vez de insistir en el fortalecimiento de sus capacidades profesionales. En salud, también incrementar el gasto y asignarle un monto adecuado de recursos, equivalente a por lo menos un 2% del PIB, además de los aportes a la seguridad social. Facilitar el acceso a medicinas genéricas mediante acuerdos de comercio exterior.

En seguridad integral, al igual que la GANA, se promoverán programas, en este caso obligatorios, que

desarrollen las capacidades artísticas, científicas y deportivas de niñas, niños y jóvenes. Con ello se busca reducir el tiempo ocioso y potenciar las capacidades de las futuras generaciones.

Se dará énfasis a programas para reducir la violencia en general e intrafamiliar en contra de mujeres, niñas y niños y personas de la tercera edad. Para ello, en primera instancia, se fortalecerá a la CONAPREVI<sup>8</sup>, dotándola de un presupuesto adecuado y del nivel político necesario para tener la capacidad de incidir efectivamente en el combate y prevención de la violencia contra la mujer. Por ello, se levantarán encuestas de victimización a nivel nacional que incluyan el enfoque de género, con el objetivo de enfocar el despliegue policial en aquellas áreas donde más se necesiten.

En aras de disminuir el papel del Ejército en labores de seguridad, se propone la creación de un Sistema de Inteligencia e Información. En esta línea se propone la reorganización del Sistema de Investigación Criminal; diseño de una política criminal para la persecución delictiva de violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado, y aquellas que en la actualidad comenten miembros de las fuerzas de seguridad; crear y completar los modelos de evaluación del desempeño para los funcionarios del sistema de justicia,

Por último, *“Para generar más recursos para el Estado es importante fortalecer la tributación directa y reducir la desigualdad por medio del Impuesto sobre la Renta, y también fortalecer la tributación indirecta como el IVA y otros impuestos selectivos, pero evitando que empeore la desigualdad”*.

### Algunas conclusiones

Ante la pregunta: ¿Qué tanto influyen los planes de gobierno en la participación electoral?, resulta obvio que si se comparan con los contenidos tratados directamente en la propaganda electoral, se puede concluir que es poco. Así, lo que se estipula en la propaganda y lo que se enfatiza en los planes de gobierno no son necesariamente los mismos contenidos. Es por ello que se ha insistido en otro momento, en el papel que juega el marketing electoral en la búsqueda de simpatizantes cuya preferencia sea traducida en votos. La expectativa por el partido político y el candidato pueden vincularse al plan, pero sucede que las tendencias e imágenes se fijan antes de que los programas se den a conocer entre el electorado, si es que se dan a conocer.

Otro de los aspectos a considerar en la revisión de los planes de gobierno, es la coincidencia de puntos entre distintos partidos políticos. Cómo pueden variar los programas de 12 partidos distintos, o cómo participar de la democracia electoral sin auto excluirse. De los cuatro programas revisados en estas entregas, el único que introduce un tema que siempre ha sido motivo de intensas reacciones es EG-Winaq, en cuanto a lo concerniente a la tierra, y la afectación de la propiedad ociosa o de propiedad criminal.

Otros temas de relevancia nacional como el resarcimiento a víctimas del conflicto armado, sólo para citar algunos, no son de interés electoral porque en donde podrían tener receptibilidad, resultan ser formas clientelares con otros propósitos, las que influyen en el comportamiento electoral de la población.



## Seguridad: tres ofertas electorales ante una necesidad sentida por la población

Por Claudia Virginia Samayoa<sup>1</sup>

*Esta entrega constituye la continuación del análisis de las propuestas de seguridad contenidas en los Planes de Gobierno presentados por la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), el Partido Patriota (PP), la Gran Alianza Nacional (GAN), y Encuentro por Guatemala y su alianza con el movimiento político Winaq (EG-Winaq).*

*Por razones de tiempo y espacio, en este ensayo se realiza en una sola entrega el análisis de las propuestas de seguridad del PP, GANA y EG-Winaq, ya que en la primera abordamos la propuesta de la UNE.*

*El objetivo es apoyar a los lectores a comprender mejor los alcances de las propuestas de los partidos políticos y cómo se enmarcan éstas en el ideario del marco de Seguridad Democrática. En medio del ruido publicitario y de la ansiedad ciudadana por encontrar respuestas, es importante saber qué y de a cómo nos están ofreciendo las políticas de seguridad.*

### Prolegómenos

Entre mano dura, seguridad total y trabajo digno con seguridad y justicia, el discurso electoral ofrece a la ciudadanía restituirle uno de los derechos humanos más vulnerados en la Guatemala contemporánea: la seguridad ciudadana. ¿Cuáles son las diferencias entre las propuestas partidarias? ¿Cuál se acerca más a la aspiración de los Acuerdos de Paz?

El análisis compartido del diagnóstico sobre la ausencia de una agenda de seguridad nacional así como de políticas de seguridad, defensa y de investigación criminal, se repiten en la mayor parte de los planes de gobierno de aquellos partidos políticos que responsablemente abordan esta temática.

Tanto el Partido Patriota (PP), como el oficialista partido Gran Alianza Nacional (GAN), y Encuentro por Guatemala y su alianza con el movimiento político Winaq (EG-Winaq), establecen como marco referencial de sus planes de gobierno, los derechos humanos y elementos comunes como la Ley Marco de Seguridad Nacional, la cual es uno de los instrumentos derivados de los Acuerdos de Paz. Al igual que la UNE, que fue objeto de análisis en la primera parte de este ensayo, las discusiones en torno al tema de seguridad entre sociedad civil y partidos políticos permiten que se vaya

generando un lugar común sobre la seguridad que indudablemente genera consensos importantes, pero también puede establecer peligrosos espacios de confusión.

Precisamente, parte de la confusión ha obligado a los candidatos y candidata a establecer medidas en el tiempo para cualificar las diferencias entre sí. Desde la oferta de que la seguridad se cumplirá en un mes o en ocho, hasta la del candidato que insiste en que la atención a la política de seguridad es un proceso, un aspecto rara vez abordado por los candidatos y candidata es la necesidad de estipular un presupuesto concreto y sus fuentes de financiamiento para echar a andar y atender varias de las medidas de seguridad que proponen.

Mientras que la UNE plantea un complejo plan de gobierno con una serie de dimensiones que analizar, los tres partidos que abordamos en la presente entrega, desarrollan planes de gobierno bastante menos elaborados y, en un caso, es una propuesta bastante escueta. El contraste es bastante brusco y la oferta en seguridad muchas veces se establece por el énfasis hecho por los candidatos y la candidata en aspectos subjetivos de la propuesta.

Es por ello que en este caso, las entrevistas realizadas a los asesores en seguridad de los partidos políticos eran claves. Sin embargo, nos encontramos con el mismo problema que con la UNE: una renuencia a asumir la representación partidaria en el tema<sup>2</sup>. En el caso del partido oficial GANA el problema fue mayor, pues su escueta propuesta general que se presentó como plan de gobierno para el presente proceso electoral, fue obtenida por otras vías que no fueron las oficiales del partido, en tanto que no fue posible lograr una entrevista con los encargados del tema, a fin de ampliar la información sobre la propuesta de seguridad a la ciudadanía.

### Mano Dura: la seguridad según el Partido Patriota

El Partido Patriota (PP) basó su oferta electoral en el concepto de seguridad al inicio y a lo largo de la actual campaña electoral 2007. Sin embargo, esta misma oferta fue desarrollada por otros partidos. La distinción que ofrece el partido de la mano dura es una garantía en el método: carácter y decisión. Estos dos elementos subjetivos sobre la conducta de sus miembros, particularmente de los candidatos a la Presidencia de la República, se convierten en la principal oferta electoral de seguridad de la mano dura.

<sup>1</sup> Licenciada en Filosofía y Defensora de Derechos Humanos.

<sup>2</sup> El presente análisis se realizó con la colaboración de Fernando Solís y Bettina Amaya, quienes realizaron las entrevistas pertinentes.

El PP se define como un partido liberal y demócrata cuyos principios son la libertad, la democracia, la unidad, la solidaridad, el amor a la patria, la reconciliación nacional, la búsqueda de consensos, reconocimiento de grupos vulnerables, participación de la juventud, diversidad, participación de la mujer, liderazgo y mística. Más allá de esos enunciados bonitos, tanto en la propaganda como en el material escrito del PP, queda claro que es un partido que gira en torno a la persona y el sueño de Otto Pérez Molina: un partido unipersonal.

Su plan de gobierno consiste en el desarrollo de cinco políticas, a saber: modernización del Estado, desarrollo rural, seguridad, salud y educación y desarrollo económico y social.

En materia de seguridad, el PP ofrece, por escrito, desarrollar en primera instancia dar una respuesta eficiente a riesgos, amenazas y vulnerabilidades de la población a través, tanto de acciones de la prevención como de la aplicación de la justicia pronta y cumplida. En este sentido, inscribe su propuesta dentro del espíritu de la seguridad democrática y el desarrollo de un Sistema Nacional de Seguridad Integral y Global para la coordinación e integración de las políticas y planes de seguridad.

El PP plantea en su plan que este sistema estará coordinando la seguridad interior, la seguridad exterior, el sistema penitenciario, el sistema de defensa civil, el sistema de investigación criminal, el sistema de prevención y reducción de desastres, y que éste coordinará con el sistema de justicia. También se habla de una nueva Ley para los Servicios de Seguridad Privada que se ajuste a los criterios del Sistema Nacional de Seguridad.

Hasta allí lo escrito en el plan de gobierno del PP. Para ampliar una comprensión de las políticas a aplicar se entrevistó a Jorge Herrera, Asesor de la Bancada en el Congreso de la República y miembro del Consejo Político del partido, quien amplió, tanto las ideas de políticas desde el Ejecutivo como del Legislativo.

Asimismo, el candidato es mucho más explícito en sus discursos y respuestas en foros para explicar una serie de medidas y políticas a desarrollar en materia de seguridad.

En materia de seguridad interior se mencionan acciones como refundación de la Policía Nacional Civil (PNC) para recuperar la confianza, conformando nuevos cuadros pero cuidando el retiro de los agentes buenos, depuración, reclasificación de puestos, recuperar la carrera policial y la formación de los nuevos agentes. Se señalan medidas orientadas a fomentar la colaboración entre ciudadanía y autoridades locales para tomar acciones de prevención con la creación de policías municipales.

El candidato Pérez Molina ha anunciado el impulso de Fuerzas de Tarea entre policía y Ejército para ocupar las zonas de mayor inseguridad y prevenir el delito; el énfasis sería puesto en el Departamento de Guatemala, que es donde hay mayor número de víctimas.

En materia del sistema penitenciario se menciona la creación de una nueva Policía Penitenciaria, en tanto que en materia de investigación criminal se propone la creación de una Policía de Investigación Técnica o Criminal, para lo cual ya tendrían una propuesta de ley que presentarán ante el Congreso de la República. También proponen fortalecer presupuestariamente al Instituto Nacional Científico de Investigaciones Forenses (INACIF) y la Ley del Crimen Organizado.

En materia de seguridad exterior, el PP propone fortalecer el Ejército para adecuarlo a las necesidades de la nueva globalización. En materia de coordinación del sistema de justicia, Herrera, el asesor de la bancada legislativa del partido, pone énfasis en el apoyo al Ministerio Público (MP) para que se amplíe la presencia de fiscalías en todo el país, y anuncia la aspiración de modificar a mediano plazo la ley del MP para despolitizar el nombramiento del Fiscal General.

En cuanto a la agenda legislativa del PP en materia de seguridad, además de las ya mencionadas en el Plan de Gobierno y en las políticas, están siendo impulsadas en el Congreso de la República: la Ley de Armas y Municiones, reformas a la Ley de Orden Público, reformas a la Ley de Narcoactividad, Ley Constitutiva del Ejército, Código Militar, Ley de Clasificación y Desclasificación de Información, Ley de Uso y Acceso a la Información.

Para realizar las acciones propuestas en su plan, Herrera señala que se necesitará de la cooperación internacional, no sólo para el acceso de recursos sino también en materia de información y colaboración para el combate de la criminalidad y las amenazas, ya que muchas son transnacionales.

### **Seguridad Total: el plan del Doctor Alejandro Giammattei**

La Gran Alianza Nacional (GANAN) tuvo cuatro años para consolidarse como propuesta partidaria; sin embargo, no es capaz aún de presentar un plan de gobierno propio. El Dr. Alejandro Giammattei es el que presenta a los y las guatemaltecos su Plan de Gobierno, el cual constituye una propuesta unipersonal de Seguridad Total que parte del concepto de seguridad humana de las Naciones Unidas, pero que según el autor del programa: “*Significa proteger las libertades vitales. Significa proteger a las personas*”

*expuestas a amenazas y a ciertas situaciones, robusteciendo su fortaleza y aspiraciones. También significa crear sistemas que faciliten a las personas, los elementos básicos de supervivencia, dignidad y medios de vida y todas las formas de seguridad que garanticen la vida humana”.*

El Dr. Giammattei en su propuesta escrita, que es bastante escueta pues sólo tiene cinco páginas, plantea que no ofrece soluciones a los problemas estructurales sino acciones concretas a realizarse en cuatro años de gobierno. Este planteamiento escrito es correspondido con su discurso público que constantemente enfatiza la idea de proceso en el gobierno de lo público.

El plan del presidenciable de la GANA establece cinco programas de gobierno para brindarle seguridad a la persona, siendo éstos: seguridad ciudadana, seguridad social, seguridad económica, seguridad jurídica y seguridad ambiental.

El planteamiento es uno de securitización de la agenda social y económica del país, ya que reduce a problemas de seguridad, problemas centrales del desarrollo. Por ejemplo, en el programa de seguridad jurídica se ofrece garantizar la seguridad jurídica de la propiedad, ¿cómo abordar desde esta perspectiva la distribución inequitativa de la misma o los procesos históricos de usurpación? En el planteamiento de GANA no hay espacio para el cuestionamiento de la impunidad y la injusticia de derecho.

En materia de seguridad ciudadana, su planteamiento se basa en la idea de seguridad integral de la persona y el desarrollo de tres políticas: prevención del delito, persecución penal del delito y rehabilitación de las personas en conflicto con la ley penal.

En la política de prevención del delito ofrece establecer oportunidades de recreación, deporte y cultura así como estudio y trabajo para jóvenes, a fin de evitar la cooptación por parte del crimen organizado. En la política de persecución penal del delito ofrece aumentar capacidades para generar inteligencia civil, investigar adecuadamente y perseguir al delincuente; pone énfasis en la persecución del crimen organizado. En materia de rehabilitación de personas en conflicto con la ley penal, ofrece generar oportunidades de reinserción de acuerdo a la Ley del Sistema Penitenciario.

Públicamente, al Dr. Giammattei se le ha escuchado elaborar sobre este plan en las líneas más generales y comunes: más policías, mejor capacitados, etc. En su propuesta en materia financiera se habla de extender la base tributaria y reorganizar el gasto para garantizar el presupuesto necesario.

## **Trabajo Digno con Seguridad y Justicia: la propuesta de Encuentro por Guatemala - Winaq**

La propuesta de Encuentro por Guatemala y el movimiento político Winaq (EG-Winaq) se presenta como uno de resultados que se inspira, más que en un modelo ideológico en una visión de reforma del Estado que busca recuperar el sentido de servicio del mismo hacia las y los ciudadanos en democracia.

Los principios que se establecen como puntos de partida para la actuación de EG son la solidaridad, la equidad, la libertad y el reconocimiento de la multiculturalidad. EG explícitamente incorpora los Acuerdos de Paz y la protección y cumplimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas como bases de su Plan de Gobierno.

El plan de EG plantea cuatro componentes: Trabajo Digno, Seguridad Integral, Acceso a la Justicia y Reforma Fiscal. De éstos cuatro, los de seguridad integral y acceso a la justicia están íntimamente relacionados y son respuestas necesarias. EG es el único partido que coloca el tema de la justicia a un nivel programático en su plan. Otros partidos que incorporan el tema lo colocan, ya sea como parte del programa de seguridad o como parte de los programas de fortalecimiento del Estado de Derecho.

**Más allá de esos enunciados bonitos, tanto en la propaganda como en el material escrito del PP, queda claro que es un partido que gira en torno a la persona y el sueño de Otto Pérez Molina: un partido unipersonal**

En materia de Seguridad Integral, el paradigma utilizado por EG es el de seguridad humana, enmarcando en las Naciones Unidas para referir a la integralidad del modelo, en donde se atiende la seguridad como un Estado de Bienestar y ejercicio de derechos. El primer elemento que aborda es la inseguridad de la mujer, al que ofrece responder con políticas específicas que aborden la condición y posición de exclusión y discriminación que produce esta situación.

Las políticas ofrecidas por EG están distribuidas en tres ejes: Seguridad Ciudadana y Combate a la Delincuencia; Defensa y Reconversión del Ejército, y Seguridad Ambiental y Prevención de Desastres. Con estas políticas, Encuentro propone cumplir con las siguientes metas en los cuatro años de su gobierno: “Disminuir en un 50% el número de homicidios (incluyendo feminicidios) y violaciones a nivel nacional; lograr la desarticulación de las principales bandas de crimen organizado del país; disminuir en un 90% el tráfico de armas de fuego; y disminuir en un 25% los accidentes de tránsito”.

Es de hacer notar que EG, al partir de un paradigma de seguridad humana y siguiendo los preceptos de los mismos,

toma en cuenta una dimensión de la seguridad como lo es la prevención de accidentes, que rara vez se discute en público en Guatemala.

El eje de Seguridad Ciudadana y Combate a la Delincuencia tiene como programas a desarrollar, la prevención del delito, el combate frontal a la delincuencia, el sistema de inteligencia e información, y políticas de atención a la crisis. En materia de prevención del delito, EG ofrece atender los niveles de prevención primaria a través de programas laborales, educativos, deportivos y culturales que busquen abordar la falta de empleo, la precariedad de servicios públicos y la deserción escolar que son causas del delito. Otro programa para la prevención primaria serán los cursos extra aula obligatorios para niñas, niños y jóvenes, así como la creación de espacios para jóvenes con el fin de crear alternativas de organización juvenil para desalentar la organización en maras. Se menciona el fortalecimiento de CONAPREVI, programas de reducción de ira, contra alcoholismo y drogadicción.

En cuanto a la prevención secundaria del delito, Encuentro propone la generación de encuestas de victimización para poder obtener la información sobre dónde se cometen los delitos y establecer dónde debe desplegarse la policía, así como apoyar a las municipalidades para el establecimiento de medidas de prevención como alumbrados, seguridad de mercados y paradas. Otra medida que se ofrece en este programa es el impulso de una nueva Ley de Armas y Municiones, y el traslado de su control al Ministerio de Seguridad. Otra ley es la de Servicios de Seguridad Privada, que al igual que la de Armas, están pendientes de aprobación en el Congreso de la República.

EG habla también de promover la creación de policías comunitarias. En este nivel se habla de impulsar un programa privado de conductor (a) designado (a) para la prevención de accidentes de tránsito, así como el aumento de controles administrativos sobre transporte público colectivo.

En el nivel de prevención terciaria, Encuentro ofrece implementar la Ley del Sistema Penitenciario a través del desarrollo de convenios con la iniciativa privada, para conseguir trabajos para los reos cuando salgan de sus condenas. También establece la utilización de los programas específicos para los menores condenados por la comisión de delitos.

El programa de combate frontal a la delincuencia fortalecerá la Policía Nacional Civil (PNC) a través de las siguientes acciones: más presupuesto, más número, mejor salario, mejor calidad, capacitación permanente, aumentar la formación inicial a dos años y una campaña de dignificación del policía. Esto estará acompañado de cero tolerancia a la corrupción

y de procesos de depuración. Además, se creará el Ministerio de Seguridad, quitando las funciones propias de gobernación del actual Ministerio de Gobernación (MINGOB).

Al respecto de este último aspecto, Byron Morales, que fue entrevistado para que ahondara en este aspecto, no pudo explicar este proceso que está siendo ofrecido por varios candidatos más. El programa también establece la creación del Sistema de Seguridad Nacional y el Sistema Nacional de Inteligencia, sin especificar en qué consiste cada uno de ellos.

Para mejorar la coordinación de las instituciones encargadas de velar por la seguridad, se apoyará la creación del Sistema Nacional de Seguridad como ente máximo de coordinación en materia de seguridad, formado por el Presidente de la República, el Ministerio de Seguridad y el Sistema Nacional de Inteligencia.

El programa de desarrollo del Sistema de Inteligencia e Información parte de la aprobación de la Ley Marco de Inteligencia, así como del fortalecimiento de la Secretaría de Análisis Estratégico (SAE) y de las reformas de la ley de Dirección de Inteligencia Civil. Por otra parte, la política de atención a la crisis se centra en la reforma a la Ley de Orden Público.

El eje de Política de Defensa y Reconversión de Defensa propone aprobar una Ley Orgánica del Ejército, una nueva doctrina militar y un Código Militar, en concordancia con los principios de los Acuerdos de Paz, el espíritu de la Constitución Política de la República y los derechos humanos. También promover la aprobación de una Ley de Acceso a la Información Pública, y de Clasificación y Desclasificación de Información Estatal Reservada.

El eje de Seguridad Ambiental y Prevención de Desastres de EG propone que las políticas de reducción de las vulnerabilidades deben estar en los programas locales y nacionales de desarrollo, planes de ordenamiento territorial y presupuestos. Propone establecer sistemas de alerta temprana, planes de contingencia, construcción de albergues en el marco de un Sistema Nacional de Prevención de Desastres.

Como se mencionó, EG-Winaq establece un programa de Acceso a la Justicia independiente y con peso propio al de seguridad integral. Para resolver la problemática de la impunidad, EG establece una agenda mínima de lo que denominan una política judicial de emergencia que incluye: creación de una Policía de Investigación Criminal; diseño de estrategias de política criminal que incluya, áreas como delincuencia económica y evasión fiscal (descentralizada, para violaciones de derechos humanos del pasado y presente); incorporar a la víctima del delito como aliada del



MP; profundizar la transformación de la gestión judicial y que sea objeto de la fiscalización social; crear modelos de evaluación de modelos de desempeño para funcionarios del sistema de justicia; fortalecer independencia de jueces; acompañar la implementación de leyes de justicia especiales como la de Crimen Organizado, el INACIF, Sistema Penitenciario; transformar los sistemas de justicia laboral, agraria, civil y administrativa; generar estrategias para aplicación de justicia bilingüe y reconocimiento de derecho indígena y crear un nuevo Código Penal.

Encuentro por Guatemala es uno de los pocos partidos, junto con la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca-Movimiento Amplio de Izquierda (URNG-MAIZ), la Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG) y la Alianza Nueva Nación (ANN), que claramente hablan de realizar reformas fiscales para poder financiar los modelos de intervención que proponen, por lo que podría señalarse que no están ofreciendo cosas sin sustento.

En líneas generales, el plan de EG está hecho siguiendo no sólo las grandes discusiones en materia de seguridad sino que contiene las discusiones y opiniones de los círculos más entendidos que han promovido la reforma del sistema de justicia y la modernización del sistema de seguridad.

No obstante, los resultados propuestos en el plan no son transmitidos por la candidata al público, por lo que puede decirse que pareciera que el partido político no está utilizando la plataforma electoral para educar a la ciudadanía en una visión distinta sobre la seguridad, o para poner en el tapete, propuestas alternativas o complementarias a las que los otros candidatos están utilizando.

### **Sobre los planes de seguridad en la contienda electoral de 2007**

En este ejercicio se ha realizado la sistematización de los planes de seguridad de cuatro partidos políticos que se encuentran en los primeros lugares de las encuestas. Se quiso buscar el Plan de Gobierno del partido Centro de Acción Social (CASA)<sup>3</sup>, que postula a Eduardo Suger como candidato presidencial para estas elecciones generales 2007, pero no se tuvo acceso al mismo.

El analista Javier Monterroso, en una entrevista realizada por El Observador para que comentara las propuestas de

seguridad contenidas en los Planes de Gobierno, aseveró que los planes de gobierno incluso eran complementarios entre sí cuando no similares, refiriéndose a todos los publicados al momento en que la entrevista fue realizada, incluyendo los de los partidos Unión Democrática (UD) y el de URNG-MAIZ.

Una revisión de los cuatro planes: el de la UNE, el del PP, el de la GANA, y el de EG-Winaq, muestra cómo existe una coincidencia en identificar medidas en ámbitos comunes:

- Depuración y fortalecimiento de la PNC;
- Fortalecimiento del MP;
- Ley Marco de Seguridad Nacional;
- Impulso de la Ley del Sistema Penitenciario.

**Encuentro por Guatemala es uno de los pocos partidos, junto con la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca-Movimiento Amplio de Izquierda (URNG-MAIZ), la Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG) y la Alianza Nueva Nación (ANN), que claramente hablan de realizar reformas fiscales para poder financiar los modelos de intervención que proponen, por lo que podría señalarse que no están ofreciendo cosas sin sustento.**

Esto implicaría que, de haber voluntad política real, estos cambios deberían poder estar realizándose ya y no deberían esperar o, al menos, cualquiera que gobierne podría impulsar acciones profundas de cambio en los primeros meses con el apoyo de la mayor parte de las fuerzas políticas.

De allí en adelante definitivamente, no existe el plan perfecto. Por ejemplo, un gran ausente sigue siendo una política de derechos humanos que vaya más allá de revisar si estamos al día con las convenciones internacionales o no. En aspectos como lo referente al Ejército, la

inteligencia y las armas, debe superarse el estadio de aprobación de leyes como única medida en los Programas de Gobierno.

En materia de investigación criminal y apoyo al sistema de justicia, definitivamente debe de pasarse de la enunciación y el anuncio de medidas presupuestarias a la realización de acciones concretas que hagan realidad lo que en un par de los planes se anunció: juicios.

Mientras que en lo mediático y en las cancioncitas la seguridad se ofrece como algo fácil, los planes evidencian algo más complejo y la realidad evidenciará que es mucho más difícil su implementación. Una ganancia durante este proceso es que los planes en esta materia han sido mucho más elaborados, y que por primera vez ingresa a un plan el tema de justicia como un programa con el mismo peso que el programa de desarrollo económico.

<sup>3</sup> Lo que circuló como Plan de Gobierno del partido CASA fue una presentación en programa power point de unas cuantas diapositivas.

# ¿Qué importancia le otorgan los partidos políticos en la contienda electoral guatemalteca a la pobreza, la exclusión y el desarrollo?<sup>1</sup>

Por Margarita Hurtado<sup>2</sup>

## Introducción

Presenciamos uno de los más deslucidos e insípidos procesos electorales de los últimos años. Se produce en medio de una alarmante apatía de la ciudadanía, una violencia sin límites y una ausencia de planteamientos y propuestas serias e integrales por parte de la mayoría de los partidos políticos que participan en la contienda electoral. Los ciudadanos estamos siendo acosados por una verdadera avalancha de mercadeo propagandístico en la que los partidos dicen aquello que consideran que sus potenciales “clientes” deseamos escuchar.

Faltando tan poco para que se lleven a cabo las elecciones, no se presentan, discuten y confrontan verdaderas propuestas de políticas públicas -si entendemos éstas como un conjunto coherente de enfoques, principios, objetivos, estrategias y planes de acción que identifican, comprenden y abordan las distintas problemáticas de una sociedad, para realizar acciones con los recursos disponibles-. Los seculares problemas de pobreza, exclusión y falta de desarrollo humano son mencionados por la mayoría de los candidatos, sin que se levante una discusión seria y responsable acerca de cuáles han sido los fallos del modelo de sociedad que hemos forjado históricamente y qué cambios prioritarios deben y pueden ser impulsados para empezar a superarlos.

No pueden dejar de hacerse ciertas consideraciones acerca de las características, debilidades, limitantes y vicios de las precarias y cambiantes agrupaciones conocidas como partidos políticos, ya que inciden directamente en su capacidad de propuesta. Los partidos no constituyen, en Guatemala, espacios permanentes en los que se forje un ideario, una visión política y una convicción de trabajo frente a los grandes problemas del país y los retos por delante. Su propósito fundamental ha degenerado en alcanzar el poder formal, resurgiendo cada cuatro años prácticamente de la nada, movilizándolo y gastando muchos recursos para tratar de obtener votos y optar a los cargos públicos de elección popular. En ese marco, los programas de gobierno prácticamente se improvisan.

Por otra parte, los ofrecimientos de campaña no guardan relación con lo que viene después. Sectores y personas que se han hecho del poder lo utilizan para su beneficio, sin considerar los intereses generales de la Nación. La ciudadanía, por su parte, se ha vuelto escéptica y manifiesta que la política le interesa poco. Estamos, pues, carentes de instrumentos político-organizativos adecuados para aglutinar, encauzar y promover, en distintos niveles, la participación política de los ciudadanos dispuestos a empujar procesos de cambio sedimentados en ideas, organización, vida política y un proyecto de país.

## Análisis de los programas

Para la realización de este análisis se tuvo en consideración los programas de doce partidos políticos: UNE, GANA, UNIONISTA, ENCUENTRO POR GUATEMALA, URNG-MAÍZ, FRG, PATRIOTA, UNIÓN DEMOCRÁTICA, ANN, DCG, UCN y CASA. No se tomó en cuenta la propuesta del PAN, que también participa en las elecciones presidenciales. Pese a esa visión abarcadora, el presente análisis se centra en los cuatro partidos que encabezan las encuestas (UNE, PP, EG y GANA), así como en los dos partidos de izquierda participantes (URNG-MAÍZ y ANN).

El análisis se limita a los programas escritos, sin tomar en consideración los discursos, planteamientos o declaraciones hechas públicamente por los candidatos. No solamente porque esto último implicaría contar con un material muy amplio, sino porque se ha observado que el discurso de los candidatos cambia según sean las circunstancias o el público al que es dirigido.

### 1) Aspectos generales

Las propuestas programáticas de los partidos son, en su conjunto, un material extenso y técnico. No son documentos mediados para su divulgación popular, por lo que no constituyen textos de consulta que la ciudadanía

1 Tomado de: López Rivera, Óscar A. (comp.) *Análisis de los programas de gobierno de los partidos políticos ante la pobreza*, Serie debates y propuestas sobre la pobreza No. 5. FLACSO-Guatemala, Guatemala, agosto de 2007.

2 Técnica Universitaria en antropología aplicada y Licenciada en gestión para el desarrollo por la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa del Caribe Nicaragüense (URACANN). Obtuvo la maestría en políticas públicas por la Universidad Rafael Landívar y actualmente desarrolla estudios de doctorado en Sociología Rural en la Universidad de Wageningen, Holanda. Fue coordinadora general de la ONG Capacitación y Desarrollo Comunitario (CADECO). Ha trabajado como investigadora y docente de FLACSO-Guatemala en las Áreas de estudios sobre migración y de población, ambiente y desarrollo rural. Autora de varias publicaciones.

pueda emplear fácilmente para la reflexión y la toma de decisiones. La decisión de una parte significativa del electorado se basa en otros elementos, más allá de las propuestas programáticas. Las campañas electorales se centran más en las figuras de los candidatos, que en el pensamiento y la propuesta programática de los partidos que los postulan.

En el conjunto de programas de gobierno presentados no hay un contraste ideológico marcado y, en la medida en que muchos temas se plantean con un alto grado de generalidad, terminan diciendo prácticamente lo mismo, a pesar de que sean producto de partidos que se autodefinen como partidos de centro izquierda, centro o centro derecha. De los seis programas analizados, los de los cuatro partidos que encabezan las encuestas (UNE, PP, EG Y GANA) son bastante semejantes y solamente hay dos (URNG-MAÍZ Y ANN) que se ubican claramente en el ala izquierda, que plantean la necesidad de refundar el Estado y llevar a cabo transformaciones estructurales. Solamente el Partido Patriota define claramente su ideología -utilizando el término- como “liberal y democrática”. La UNE abraza los ideales y principios de la socialdemocracia, mientras que la GANA y Encuentro por Guatemala no la definen claramente y sólo dan algunas pinceladas sobre sus principios y ejes transversales. Tanto la ANN como URNG-MAÍZ se definen como revolucionarios de izquierda, abiertos a hacer alianzas con otras fuerzas democráticas, progresistas y patrióticas de izquierda.

Pareciera que los partidos tuvieron el cuidado de incorporar aquellos temas que actualmente son considerados “políticamente correctos” como mujeres, multiculturalidad o Pueblos Indígenas y participación ciudadana. Otros se mencionan superficialmente, como derechos humanos, medio ambiente, desarrollo integral, desarrollo sostenible y/o sustentable. Una fórmula cómoda para enunciarlos y no desarrollarlos es presentarlos como “ejes transversales”.

En términos de política general, llama la atención que sólo algunos partidos reconocen, abordan y dan continuidad a ciertos procesos políticos y sociales de trascendencia nacional, como lo han sido los Acuerdos de Paz, la Agenda Nacional Compartida y el Pacto Fiscal. Algunos partidos ni siquiera los mencionan; otros más bien los obvian al plantear nuevos procesos en los mismos temas. Así, por ejemplo, Encuentro por Guatemala plantea llevar a cabo “un nuevo pacto fiscal”.

Al revisar el diseño y estructura de los programas de gobierno presentados, resalta que no se utiliza el formato tradicional de políticas públicas sectoriales, siendo éste uno de los enfoques más integrales. Las políticas parecieran estar inmersas en componentes amplios. Así,

	Componentes de su programa	Ejes transversales	Extensión y fecha
<b>UNE</b>	4 Programas estratégicos: - solidaridad (lealtad humana), - gobernabilidad (lealtad cívica), - productividad (lealtad económica) - regionalidad (lealtad de vecino)	1. Priorizar a pobres 2. Equidad de género 3. Inversión en infancia 4. Interculturalidad 5. Ética y moral 6. Conservación Medio Ambiente 7. Participación ciudadana 8. Derechos Humanos	mayo 2007 252 páginas
<b>PP</b>	5 Políticas: - modernización del Estado, - desarrollo rural, - seguridad, - políticas de salud y educación, - desarrollo económico y social	No presenta	marzo 2007 31 páginas
<b>GANA</b>	5 componentes: - seguridad ciudadana, - seguridad social, - seguridad de desarrollo económico, - seguridad jurídica - seguridad ambiental	1. Transparencia 2. Descentralización y desconcentración 3. Derechos Humanos 4. Mujer 5. Multiculturalidad 6. Organización y participación ciudadana	Sin fecha 5 páginas
<b>EG</b>	4 componentes: - trabajo digno, - seguridad integral, - acceso a la justicia - reforma fiscal	No presenta	Sin fecha 29 páginas
<b>URNG-MAIZ</b>	3 Áreas: - Gobierno de todo el Pueblo, - Territorialidad Democrática Sustentable - Cooperación e internacionalismo	1. Paz, libertad, justicia y equidad 2. Respeto, identidad y derechos pueblos indígenas 3. Ejercicio de derechos y participación plena mujer 4. Derechos niñez, juventud y otros sectores 5. Desarrollo humano ecológicamente sostenible	mayo 2007 31 páginas
<b>ANN</b>	10 acciones/objetivos del programa y 13 objetivos del plan básico.	No presenta	Junio 2007 49 páginas

la UNE define cuatro programas estratégicos dentro de los cuales agrupa y desarrolla las políticas sectoriales. El Partido Patriota, después de presentar sus postulados, presenta cinco políticas. Encuentro por Guatemala, igualmente, presenta cuatro componentes, desarrollando estrategias y políticas para cada uno de ellos. Bajo el concepto de “Seguridad Total”, la GANA plantea cinco componentes de seguridad que le permiten desarrollar algunos elementos de las políticas sectoriales.

No todos los programas tienen el mismo nivel de desarrollo, hay unos muy extensos, otros más o menos desarrollados y, los restantes, se quedan sólo a nivel de enunciados. Llama la atención que el programa de la UNE está planteado para el largo plazo, de 2008 a 2032 (24 años), y no define con precisión qué es lo que haría en el plazo inmediato de gestión de cuatro años. En sentido contrario, el programa de la GANA se desarrolla en muy pocas cuartillas y se focaliza en lo que el candidato considera “soluciones a corto plazo”. El resto de partidos trata de hacer un balance entre una visión de largo plazo y un programa de gobierno de cuatro años.

## 2) Aspectos particulares sobre pobreza, exclusión y desarrollo

Para analizar y comparar estos temas en los programas de los seis partidos seleccionados, se tomó como criterios tres aspectos: a) enfoque conceptual y político; b) rol del Estado; y c) implementación de sus planteamientos.

### a. Enfoque conceptual y político de la pobreza, la exclusión y el desarrollo

En el tema de la pobreza solamente los partidos de izquierda (URNG-MAÍZ Y ANN) presentan un análisis histórico y de la situación actual como punto de partida para contextualizar y explicar su propuesta política.

La UNE incluye el tema de la pobreza como uno de los ejes transversales de su programa; plantea el crecimiento económico como una condición indispensable para su superación. Las políticas económicas y sociales deben favorecer el incremento del Índice de Desarrollo Humano (IDH); elevar el potencial exportador del país y mejorar las oportunidades de inversión. Sus acciones frente al problema de la pobreza se ubican en la *Política de Desarrollo Social*. Define el desarrollo social como el proceso para contribuir al desarrollo humano integral

sostenido y sustentable, con énfasis en los pobres. Busca el bien común, articulando las políticas económica, financiera, ambiental, cultural e institucional.

El Partido Patriota señala que la violencia es el problema que más agobia a la población y también considera como un desafío muy grande el tema de la globalización. En cuanto a la pobreza, aporta algunos datos y, para combatirla y superar las inequidades, plantea el desarrollo rural integral, dándole prioridad al impulso de las pequeñas y medianas empresas agrícolas y no agrícolas, logrando crear y promover productores competitivos.

Encuentro por Guatemala no plantea prácticamente nada sobre la pobreza. Su propuesta de trabajo digno, seguridad y justicia se basa en la solidaridad, la equidad, la libertad y la multiculturalidad. La pobreza la refiere únicamente como calificativo al referirse a algunas medidas propuestas en materia de seguridad social, los recursos naturales o para evitar la “*transmisión intergeneracional de la pobreza*”; y, finalmente, hace alusión a la línea de la pobreza cuando habla de reformar el Impuesto Sobre la Renta (ISR). En alguna parte de su planteamiento reconoce causas estructurales en el tema de la desnutrición y plantea que para solucionar el flagelo, no es suficiente con dar alimentos. En cuanto a la exclusión, menciona temas tales como el género, indígenas y aquellas personas “diferentes”. Y, en términos de desarrollo, plantea un desarrollo económico ligado al crecimiento económico producto de un incremento de inversiones; un desarrollo rural para generar empleo, un desarrollo social para asegurar el acceso universal a educación y salud y, finalmente, una estrategia de relaciones laborales. Centra su propuesta en promover la inversión nacional y extranjera en el país, para lo cual se requiere de estabilidad macroeconómica y una seguridad tal que se cree un adecuado “*clima de negocios*”. Aboga por una nueva relación de cooperación y no confrontación entre el Estado y los empresarios o “emprendedores”, así como entre trabajadores y sus empleadores. Basa el desarrollo del país en las ramas del turismo, los recursos forestales, la agroindustria, los textiles y el vestuario. Concibe el desarrollo sustentable como un “modo” especial de desarrollo que entiende el progreso de los seres humanos, causando el mínimo daño al entorno y a los recursos naturales.

La GANA señala como algo central la pérdida de confianza y credibilidad hacia el Estado y sus instituciones. En su



propuesta plantea soluciones inmediatas, de carácter urgente para los próximos cuatro años. Plantea que la persona es el centro y el eje de las acciones que se promuevan desde el gobierno y su ideal es alcanzar la paz, la seguridad y la tranquilidad en el país. Se basa en el concepto de “Seguridad Humana” de Naciones Unidas, el cual consiste en “proteger libertades vitales”. Se enfoca en el trabajo e ingreso digno, lo que puede brindar seguridad personal y niveles de desarrollo humano adecuados. Presenta al ecoturismo y la generación de energía como factores clave del desarrollo.

URNG-MAIZ relaciona la pobreza con una crisis del modelo de organización productiva. Destaca un mayor índice de pobreza en el campo y los procesos forzados de emigración hacia las ciudades y otros países en busca de oportunidades. Este partido sitúa la pobreza y la lucha contra el hambre como una de sus prioridades. Aunque señala las causas estructurales del hambre, reconoce su gravedad y plantea la necesidad de “transferencias monetarias y en especie” dirigidas a comunidades y grupos sociales en territorios específicos; da preferencia a recursos productivos a través de gobiernos locales. Plantea que el desarrollo debe tener como eje central al ser humano, en equidad y armonía con la naturaleza. Es necesario desarrollar la capacidad productiva del país sobre la base de la planificación del desarrollo y la regionalización.

La ANN plantea una necesaria transformación hacia un nuevo modelo de desarrollo, que destierre la explotación, la opresión y la dependencia. Parte de hacer un análisis histórico de la pobreza y, muy especialmente, de la exclusión de los Pueblos Indígenas. Plantea la necesidad de un nuevo modelo de desarrollo y, ante la pobreza, ofrece “Crear la base alimentaria básica sostenible para la población más vulnerable”. Propone apoyar especialmente a las PYMES.

La mayoría de partidos identifica, de manera diferenciada, a la pobreza de la pobreza extrema. Sin embargo, llama la atención el uso indiscriminado que hacen de lo que harán frente a la pobreza. Indistintamente, plantean combatir la pobreza, luchar contra ella, reducirla, superarla y/o erradicarla. Se asemeja a un juego de palabras, pero no es lo mismo “reducirla” que “erradicarla”. No parecieran darse cuenta de que cada una de las acciones nombradas tiene significados e implicaciones diferentes. Estas imprecisiones, inclusive, se dan en un mismo programa de gobierno, lo cual, como es obvio, no es serio como ofrecimiento político.

	Análisis de la pobreza	Enfoque Pobreza	Enfoque Exclusión	Enfoque Desarrollo
UNE	No	Una prioridad. Persisten altos índices pobreza plantea superar el subdesarrollo del país. <b>Reducción, combate, erradicación y disminución</b>	Exclusión social relacionada a la desigualdad y la marginación de sectores como mujeres, jóvenes e indígenas	País sub desarrollado. Plantea desarrollo social, urbano y rural, económico, tecnológico, local, comunitario
PP	No aporta datos	Realidad que ofende la dignidad y sensibilidad. <b>Combate, erradicación y disminución</b> de la pobreza	Exclusión social y económica. Exclusión de mujeres, indígenas, discapacitados	Nuevo modelo económico y social incluyente. Desarrollo integral: económico, político, social y cultural.
GAN	No	<b>Reducción</b> de la pobreza en los lugares donde los IDH sean menores	Necesidad de programas de desarrollo para indígenas, mujeres, jóvenes y niños.	Concepto de Seguridad Humana de NNUU: “proteger libertades vitales”. Trabajo e ingreso digno que dé seguridad personal y niveles de Desarrollo Humano adecuados.
EG	No	Como calificativo al plantear medidas. <b>Romper la transmisión intergeneracional</b> de la pobreza	Exclusión de indígenas, jóvenes y mujeres en el trabajo. Discriminación a mujeres.	Desarrollo sustentable, “modo” progreso de los seres humanos, con mínimo daño al entorno y recursos naturales.
URNG-MAIZ	Análisis histórico y situacional	Una de las prioridades nacionales. <b>Combate</b> de la pobreza y <b>erradicación</b> del hambre	Exclusión social Mujeres, indígenas, jóvenes, personas con diferentes capacidades	Eje central al ser humano, en equidad y armonía con la naturaleza. Desarrollo económico, social y político
ANN	Análisis histórico y situacional	Alude a la estrategia de <b>reducción</b> de la pobreza	Exclusión social: mujeres, jóvenes, indígenas	Nuevo modelo de desarrollo que erradique la explotación, la opresión, la dependencia y el sometimiento



## b) Rol del Estado

Todos los partidos políticos propugnan por el fortalecimiento del Estado y, en algunos casos, inclusive abogan porque éste retome ciertas funciones rectoras debilitadas.

La UNE concede al Estado un rol protagónico como rector del desarrollo. Le corresponde “*Armonizar y hacer compatibles los intereses y expectativas de los diferentes sectores en el marco de los intereses nacionales*”. Plantea un equilibrio entre las leyes del mercado y las políticas de Estado. Asimismo, propone una necesaria reforma del Estado en aspectos como administración pública, desconcentración y descentralización, sistema político, Estado de Derecho y reformas constitucionales.

El PP considera que el Estado es el responsable de velar por la superación de las disparidades, velar por el régimen de justicia social y mejorar la calidad de las instituciones. Se requiere, de acuerdo con su planteamiento, de un Estado fuerte y que el sector público recupere áreas vitales para generar equidad. Un Estado moderno, competente, descentralizado y con participación social. Un Estado que promueva la subsidiariedad.

Encuentro por Guatemala también plantea la necesaria reforma del Estado para ponerlo al servicio de todos. Propugna un Estado efectivo y transparente y con suficientes recursos para llevar a cabo su quehacer.

La GANA plantea la necesidad de fortalecer el Estado, retomar su misión constitucional y recuperar su credibilidad. Establece la necesidad de elevar la calidad del gasto público para que el Estado sea eficiente. Aboga por la descentralización, el sistema de Consejos de Desarrollo y el Código Municipal.

URNG-MAIZ reitera el papel rector que debe tener el Estado en el desarrollo político, económico, social, cultural y ambiental. Según este partido, el Estado debe ser rector de un sistema de equidad. De hecho, plantea la necesidad de crear un nuevo Estado nacional.

Igualmente, la ANN considera que el Estado debe retomar su protagonismo en la conducción del desarrollo socioeconómico del país. Propone una verdadera refundación del Estado.

Llama la atención que ningún partido plantea la responsabilidad que le corresponde a los sectores

tradicionalmente poderosos en la búsqueda y participación en los cambios que este país necesita. No hay que olvidar que Guatemala es uno de los países con una de las brechas de inequidad social más dramáticas, con altos contrastes entre la riqueza y la pobreza. Tampoco abordan cómo se enfrentarán los nuevos y bien enraizados poderes del narcotráfico y del crimen organizado, que en muchas partes del país ya tienen inclusive espacios de expresión y ejercicio político formal. La pobreza no tiene sólo que ver con políticas sociales. Su abordaje implica al conjunto de políticas públicas y consecuentes planes y acciones de gobierno.

## c) Cómo llevar a cabo sus planteamientos políticos en torno al desarrollo

Un elemento central sobre lo que plantean los partidos en torno a la pobreza, es qué continuidad van a darle a las políticas y programas en marcha, principalmente a la Estrategia de Reducción de la Pobreza (2005-2015). Esto es importante, sobre todo si se considera que en la historia política de las últimas décadas no existe en el país ningún ejemplo de reelección de un partido en el gobierno. Por el contrario, la práctica política más conocida ha sido aquella de “borrón y cuenta nueva”, interrumpiendo y descalificando todo lo hecho por el gobierno saliente. Por ello, más que políticas de Estado, que trascienden los períodos de gobierno y responden a un proyecto de Nación, en Guatemala estamos regidos por políticas de corto plazo, determinadas por los grupos de poder en el gobierno.

La UNE rescata los *Acuerdos de Paz*, la Ley de Desarrollo Social, la Agenda Nacional Compartida, las Metas y Objetivos del Milenio. Cree que el crecimiento económico debe ser complementado con una mayor equidad. Plantea la necesidad de contar con un Plan Nacional de Desarrollo Integral, sostenible y sustentable, al cual se articulen todas las políticas públicas. Además, propone la creación del Instituto de Desarrollo Rural Integral y, específicamente, para el combate a la pobreza. Indica que se requieren redes, foros y estrategias por municipios.

El Partido Patriota plantea una política de desarrollo rural y otra de desarrollo económico y social. En cuanto a los recursos, plantea, a secas, “*Apoyarse en el Pacto Fiscal*”.

Encuentro por Guatemala plantea la necesidad de una Estrategia Nacional de Desarrollo con metas y presupuestos bien definidos, así como políticas específicas. Sin embargo, no aborda el tema agrario. Propone un sistema de impuestos progresivo, fortalecer la tributación y reformar el ISR.

La GANA considera que debe contarse con los recursos necesarios para que el Estado cumpla con su misión, sobre la base de optimizar su uso y ampliar la base tributaria. De acuerdo con su propuesta, el gobierno debe recorrer todas las regiones del país, escuchar las demandas, atender a las organizaciones y entablar el diálogo. Resalta la importancia de la organización comunitaria.

URNG-MAIZ plantea, como área de política pública, lo que denomina el “Gobierno de todo el pueblo”. En esa área incluye todo lo relativo al desarrollo y a la participación ciudadana. Así también, le da importancia a las políticas fiscales y financieras para que el Estado controle estos aspectos, retome el Pacto Fiscal, elevando la tributación arriba del 12% del PIB y estableciendo un sistema tributario progresivo.

La ANN plantea la necesidad de refundar el Estado. En el apartado correspondiente a Plan de Gobierno, aborda lo que hará en términos de igualdad y equidad así como el sistema económico para una vida digna. En cuanto a lo fiscal, plantea reformar el sistema elevando la carga tributaria y ajustando el gasto en inversión social y productiva. Aborda el tema agrario e insiste en el tema de la organización y participación.

	Políticas públicas relacionadas	Alusión a las políticas / programas en marcha	Mencionan la ERP?	Medios financieros nacionales
UNE	Integral, de largo plazo: sociales, económicas, descentralización; PP de combate a la pobreza. Política de Desarrollo Rural. Creación Instituto Desarrollo Rural Integral	Ha faltado continuidad en los programas; ha prevalecido el clientelismo político	No	Retomar pacto fiscal Fortalecer el sistema de administración ingresos del Estado
PP	Política de Desarrollo Rural Integral Una política económica y social junta. Otra salud y educación. Régimen basado en justicia social. Enfoque territorial y multisectorial.	Fracaso parcial de la Mesa Intersectorial, lo cual potencia la conflictividad agraria	No	Retomar el pacto fiscal. Nada sobre ingresos
GANNA	Incluye en seguridad social. Empresas en municipios más pobres. Capacitación para el trabajo y PYMES	No	No	De lo fiscal no plantea nada. Nada sobre ingresos
EG	Política de seguridad alimentaria en Política de Desarrollo Rural	No	No	Reforma tributaria y política social ambiciosa. Nada sobre ingresos
URNG-MAIZ	Políticas públicas en tres áreas	No hay políticas públicas efectivas y congruentes	No	Implementación del pacto fiscal Nada sobre ingresos
ANN	Nuevo modelo de desarrollo	No	Cita a pie de página	Reforma al sistema fiscal. Poder tributario y fiscal estatal

Es notorio que los distintos Planes de Gobierno plantean muchas buenas intenciones, pero no se desarrolla de igual manera cómo tales intenciones pueden lograrse de manera realista, a través de medidas concretas. Muy especialmente, no indican de dónde van surgir los fondos necesarios para llevarlas adelante. En el tema fiscal predomina el planteamiento de retomar el Pacto Fiscal, pero no hay compromisos concretos. Como podrá colegirse, al no abordar este tema en detalle se deja incierta la viabilidad de las políticas y acciones propuestas. Otros temas sobre ingresos y gastos del Estado, su manejo efectivo y transparente, son mencionados pero no abordados a profundidad.

## Más mujeres en el escenario público: Un paso en el largo camino del empoderamiento en la política

Por Claudia V. López<sup>1</sup>

### Mujeres y participación política: un diálogo complejo

El problema de la representación política y, por supuesto, de la participación en la política, se ha vuelto un gran tema de debate entre aquellas y aquellos que hemos sido históricamente excluidos de la toma de decisiones, y de los círculos de poder. Tanto mujeres como indígenas, y en alguna medida los jóvenes – en tanto colectividad –, cuestionan si este sistema político fue creado sobre la base de la “no” participación entre aquellos que no eran considerados “iguales”.

Y es que el sistema político actual fue concebido para ser un círculo de repetición entre los ciudadanos, quienes hasta hace más o menos 60 años, eran únicamente los hombres -y dentro de éstos, aún con exclusiones-. Muchas se preguntan entonces, ¿Cómo no será excluyente el sistema, si desde su creación no tomaba en cuenta a las mujeres?

*(...) La función pública de las mujeres en la República es limitada a un papel conservador y reproductor de las condiciones de la vida privada a la que son confinadas. El ideal reservado a ellas es el de ser “madres republicanas” y “ángeles del hogar”, pero no el de ciudadanas. (Sánchez, 2001).*

Esta idea de ver a las mujeres fuera del sistema político, como principio general de la ciudadanía, y de su construcción, es el punto de partida para fuertes debates filosóficos y políticos, sobre el pacto o no de las mujeres con las instituciones y con el Estado. En este contexto, pactar con el Estado es entrar a trabajar en él y por él. En esa línea, podemos encontrar dos tendencias en la reflexión sobre este tema –cuyas fronteras no son necesariamente tan rígidas pero que para fines ilustrativos, puede contribuir a distinguir el debate-.

Por un lado, aquellas que plantean que la sola idea de participar dentro del espacio público/institucional no lleva a nada para las luchas de las mujeres, por considerarlo como misógino y opresor. Para esta tendencia, la sola idea del Estado como máximo ente regulador de nuestras vidas y sociedades, está concebido desde la masculinidad patriarcal (Lizza, 1996; Burstyn, 1983 y Jones, 1991 en Vianello y Carramazza, 2002). Una masculinidad que rechaza:

*La aspiración a un modo de vida que respete la existencia, enfocado en valores concretos basados en la solidaridad (la cual) a consecuencia de la evolución cultural (...) se manifiesta con mucha más frecuencia en la psique femenina (...) (Vianello y Carramazza, 2002).*

Esta tendencia, mucho más en consonancia con la búsqueda de una otredad<sup>2</sup> que represente valores más ligados a la humanidad, la naturaleza, la conciencia ecológica, argumenta que:

*(...) No hay ni ha habido nunca una sociedad donde las mujeres decidieran crear instituciones y modelos de conducta pública destinados a controlar a los hombres, y menos aún, a excluirlos de las actividades públicas y privarlos de su libertad. (Vianello y Carramazza, 2002).*

En ese sentido, aquellas mujeres ligadas directamente a esta tendencia, suelen ser muy escépticas del surgimiento de más mujeres en la palestra política y, por supuesto, menos optimistas en el desempeño de las mujeres líderes, a quienes partiendo de esta premisa, se les haría prácticamente imposible participar bajo otras reglas del

<sup>1</sup> Politóloga guatemalteca por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar (URL). Ha sido miembro del equipo de El Observador y su participación fue clave en la producción de El Observador Electoral en su primera época, durante las elecciones generales de 2003.

<sup>2</sup> Otredad en este contexto se refiere a la búsqueda de otra realidad diferente de la que conocemos, más humana, más sensible y no excluyente.

juego, de las que plantea la política tradicional. (Sendón, 2002).

Por otro parte está la tendencia que plantea que es necesario trabajar dentro de las instituciones políticas para lograr cambios reales en la situación concreta de las mujeres. Este argumento suele estar más ligado a reformas del sistema político en general, que intentarían paliar la poca participación de las mujeres, incluyéndolas por varios medios con acciones afirmativas (entre la sensibilización sobre su participación, capacitación, y en especial, cuotas de participación obligatorias en instituciones políticas). Estas acciones visibilizarían la exclusión de la que son objeto las mujeres, y sus múltiples obstáculos o desafíos. Sin embargo, en algunos casos, las mujeres que participan dentro de las instituciones pueden llegar a desempeñar roles tradicionales, que perpetúan las relaciones desiguales de poder entre unos y otras.

En un estudio que realicé en el año 2004, luego de entrevistar a algunas mujeres feministas guatemaltecas sobre sus concepciones de la participación en la política, la mayoría de ellas concluían que en nuestra situación particular como guatemaltecas, existe aún una lucha muy fuerte que hacer desde el Estado, para al menos lograr el acceso a servicios básicos y condiciones de vida dignas para las mujeres. En ese contexto, el diálogo sobre “lo femenino” podría estar fuera de nuestras fronteras en la medida en que tuviéramos nuestras condiciones de vida dignas. ¿Cómo podemos construir una visión nuestra desde el hambre, la miseria y la pobreza? Era la pregunta que quedaba en el ambiente. Si bien la mayoría no se reconocían en las instituciones del Estado, o en los partidos políticos, tampoco veían viable la ausencia de participación en los espacios públicos.

Por ello, dentro de esta perspectiva están aquellas que impulsan la democracia participativa y consciente de la necesidad de acciones que generen mayor representatividad en términos reales y formales, la cual reconoce a las mujeres como actoras dentro del sistema democrático, y abre espacios reales de participación y de poder.

*La democracia no puede seguir actuando bajo la premisa de una humanidad indiferenciada, ni tampoco de la complaciente afirmación según la cual todas las voces tienen igual peso en virtud de su igual derecho a participar en la votación.* (Phillips, en Castells 1996).

Por el diálogo y debate anterior, las tendencias teórico-filosóficas se convierten en una cuestión política en varios momentos de nuestra historia; sin embargo, las campañas electorales son claves para la reflexión. ¿Es o no es un logro que haya más mujeres en puestos a elección popular? ¿Estamos a favor de las mujeres que participan del espacio público? ¿Tendrán las mujeres posibilidades reales de pensamiento autónomo dentro de estas instituciones? ¿Qué intereses representarán?

Y es que el debate se vuelve más complejo cuando se trata de dialogar en medio de una sociedad que rechaza todas las posturas planteadas desde las mujeres. Algunas, por considerarlas utópicas, idealistas y poco prácticas –o porque no se entiende su significado, o se rechaza el pensamiento feminista *a priori*– y las otras por considerar que violentan el deber ser de una sociedad homogénea ligada a la modernidad uniformizante y poco crítica, y que exige a las mujeres dobles o triples jornadas de trabajo y/o militancia, para alcanzar cuotas de poder mínimas dentro de las instituciones.

*Algunos autores han sostenido que al alabar las virtudes de la ciudadanía como participación en un dominio público universal, los hombres modernos expresaron su huida de la diferencia sexual, es decir, intentaron escapar del reconocimiento de otro tipo de existencia que ellos eran incapaces de comprender en su totalidad y, por ende, también de la corporeidad, dependencia de la naturaleza y moralidad que representaban las mujeres.* (Young, en Castells 1996).

### **Las mujeres en ¿el poder?: comentarios alrededor de la campaña político-electoral 2007**

Existen en Guatemala mujeres que se insertan en los partidos políticos con el ánimo de participar como militantes y/o candidatas. Su situación como participantes del sistema debiera ser –en el contexto de la introducción – como mínimo, bajo las reglas de una democracia incluyente y representativa de las mujeres. Sin embargo, los obstáculos para su participación siguen siendo muchos debido la alta fragilidad del sistema político actual – su gran volatilidad, poco despliegue territorial, poca democratización interna, entre otros – (Mack y Erazo, 2006), y por supuesto, una gran brecha cultural que desanima y deslegitima la participación de mujeres en un espacio tradicionalmente dominado por hombres.



En esa línea, la campaña político-electoral del año 2007 ha marcado, con la inscripción de Rigoberta Menchú como presidenciable de Encuentro por Guatemala (EG) y el movimiento político Winaq, un importante avance en términos simbólicos por ser mujer e indígena. A este anuncio le siguió la postulación de Walda Barrios como candidata vicepresidencial de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca-Movimiento Amplio de Izquierda (URNG-MAIZ), una mujer con militancia de izquierda y autollamada feminista.

A pesar de no ser pioneras en la postulación<sup>3</sup> existen al menos dos aspectos a observar como positivos en presente campaña político-electoral, aunque tengan asimismo, un lado crítico<sup>4</sup>.

La primera es el simbolismo del que está cargada la candidatura de Rigoberta Menchú, no solo como Premio Nóbel de la Paz, víctima del conflicto armado interno sino como mujer indígena. A pesar que la teoría sobre partidos políticos castiga la figura del caudillismo como preeminencia de un (a) solo (a) líder o lideresa sobre la institucionalidad (Mack, 2006 entre varios), es de reconocer que la figura política de Nineth Montenegro, como fundadora y principal lideresa del partido, también es parte del simbolismo que expresa dicha candidatura.

La segunda característica a observar en la candidatura de Walda Barrios está ligada a un trabajo desde la Comisión de Asuntos Políticos de la Mujer de URNG y las Mujeres de MAIZ, con la inclusión de las mujeres de forma visible y autónoma en su plan de gobierno 2008 – 2011<sup>5</sup>.

En este sentido, Dora Amalia Taracena, de Convergencia Cívico Política de Mujeres se refiere en los términos siguientes:

[la participación de Rigoberta Menchú y Walda Barrios es importante] *porque tiende a la construcción de la democracia (...)* [es un] *ejemplo a imitar por más instituciones políticas, [ya que genera] oportunidad de ejercer el poder con enfoque desde las necesidades y demandas de las mujeres.*

En la misma línea, Carmen López de Cáceres, de la misma organización secunda la opinión de la siguiente manera:

**La campaña político-electoral del año 2007 ha marcado, con la inscripción de Rigoberta Menchú como presidenciable de Encuentro por Guatemala (EG) y el movimiento político Winaq, un importante avance en términos simbólicos por ser mujer e indígena. A este anuncio le siguió la postulación de Walda Barrios como candidata vicepresidencial de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca-Movimiento Amplio de Izquierda (URNG-MAIZ), una mujer con militancia de izquierda y autollamada feminista**

[las dos figuras son importantes porque] *la participación de Walda maneja un mensaje sobre la importancia de los derechos humanos de las mujeres (y) Rigoberta representa romper paradigmas sobre las mujeres y las mujeres indígenas. [Ambas] aportan al proceso de romper estructuras patriarcales.*

Además de estas participaciones paradigmáticas, esta campaña electoral se ha caracterizado, a ojos vistas, por una alta participación de candidatas mujeres. Se han visto candidaturas para alcaldías, y sobre todo a diputaciones, con gran cantidad de mujeres, y con alguna proporción – aunque en menor medida – de indígenas. Las candidaturas femeninas empezaron a ser impulsadas por varios partidos políticos, entre ellos EG y su alianza con el movimiento político Winaq, Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), Frente Republicano Guatemalteco (FRG); y en menor medida otras agrupaciones<sup>6</sup>.

3 Recordamos a Catalina Soberanis, también feminista quien se postuló como candidata presidencial por el Frente Democrático Nueva Guatemala (FDNG), y a Flor de María Solís, que igualmente lo hizo por el partido Acción Renovadora Nacionalista (ARENA), ambas en la campaña electoral del año 1999. En las mismas elecciones se postuló Arabella Castro como candidata vicepresidencial por el Partido de Avanzada Nacional (PAN).

4 Para hablar de puntos críticos, la postulación de Rigoberta Menchú ha despertado múltiples argumentos contrarios desde varios analistas de opinión, y algunos grupos y dirigentes indígenas y campesinos. La mayoría de estas críticas están ligadas, según su visión, al pragmatismo de su postulación, cuestionando la validez de un liderazgo que ha pactado con las élites nacionales, dejando de lado las raíces históricas de la desigualdad en Guatemala. En el caso de la URNG, la crítica es que para esta elección no cuentan con mayor intención de voto para la candidatura presidencial, por lo que su estrategia debería enfocarse más hacia una agenda legislativa y local.

5 De acuerdo con una entrevista realizada a Nora Leiva, Coordinadora de la Comisión de Asuntos Políticos de la Mujer de URNG, el plan de gobierno contó con la participación de varias mujeres ligadas al partido político; asimismo se tuvo a la vista el plan de gobierno de URNG-MAIZ.

6 Un segundo ensayo continuo de la autora se enfocará en el análisis de las mujeres que resulten electas el próximo 9 de septiembre del año en curso, en los diferentes cargos de elección popular que están en disputa.



Al respecto, Ligia Blanco, de la Asociación de Investigaciones y Estudios Sociales (ASIES), reflexiona de la siguiente manera:

*Creo que sí habrá más de un 10% de mujeres en el Congreso pero no sobrepasaremos el 15%, lo que continúa siendo una nada. El reto de las mujeres que lleguen al Congreso es unir esfuerzos para trabajar en conjunto como mujeres dejando de lado los intereses partidarios.*

Esta aparente más alta postulación de mujeres a cargos de elección popular, viene en un contexto de discusión de aproximadamente diez años, por la inclusión de cuotas de participación de mujeres en cargos de elección. Cabe la pregunta de si estas acciones han sido producto de un mayor empoderamiento de las mujeres que participan dentro de los partidos políticos vigentes, o si por el contrario, responde a una estrategia de *marketing* político, ligado a la necesidad en campaña electoral, de una mayor oxigenación de los líderes políticos tradicionales, ya desgastados por la política nacional.

En la misma línea, Victoria Peláez, del Instituto de Estudios Económicos y Sociales de la Universidad Rafael Landívar (IDIES/URL), es un poco escéptica y crítica a las acciones de los partidos políticos, pues han incluido en general a más mujeres pero aparentemente también, en puestos bajos de los listados de diputaciones, lo que a la larga no generará ningún cambio significativo en la participación de las mujeres en las instituciones en las que están postuladas:

*(...) se vaticina la representación de varios partidos en los escaños por distrito [aunque] en la mayoría de planillas la presencia de mujeres empieza en el tercer puesto hasta suplentes. Por ejemplo: en un distrito las 10 curules que se distribuyan en cinco partidos, quedarían para los puestos 1 y 2, ojalá entre éstos hubiera alguna mujer.*

[Para mejorar esta realidad, Peláez reflexiona que sería mejor la implementación de] *cuotas de participación obligatorias (alternancia en los puestos). Pero más allá de esto, fortalecer la conciencia de género en las mujeres que tienen acceso a los círculos de poder, y*

*fortalecer la continuidad en la participación de las mujeres que ya han llegado al Congreso; así también, fortalecer los liderazgos femeninos en la participación local.*

En la legislación nacional, el tema de las cuotas de participación ha sido desestimado, por lo que actualmente únicamente dos agrupaciones políticas plantearon la acción afirmativa para incluir este año dentro de sus cargos a elección popular, más mujeres: URNG-MAIZ con una cuota de participación mínima del 30% para hombres o mujeres. El otro es el Partido Los Verdes (PLV) -que finalmente ya no participó formalmente en los comicios de este año-, con el 50% expreso de participación de mujeres.

Quedará para el análisis posterior, si las cuotas fueron respetadas a lo interno del partido para sus postulaciones; sin embargo, tanto Nora Leiva de URNG como Matilde Baján del PLV, indicaron que lograr la participación equitativa es un trabajo muy grande, ya que requiere de apertura de las cúpulas partidarias pero también de las mujeres en sus contextos locales, a quienes muchas veces ni sus mismas parejas, familias o comunidades las dejan participar, aunque ellas tengan la intención o motivación. Además del factor cultural, muchas veces – continúa Nora Leiva – pesa más el factor económico por las condiciones de pobreza en que vive la mayoría de mujeres.

Las mujeres que participan en política, lamentablemente –para ellas– están en el ojo del huracán, pues generan grandes expectativas sobre su desempeño en la política nacional. Su necesaria vinculación con la población y las necesidades reales de las mujeres generan aspectos contradictorios en torno a su representatividad. Cuando se representa a una colectividad (en este caso, a las mujeres) la participación es siempre complicada, pues la representante está ligada, además de al grupo al cual parece/dice representar, a una ideología política, a un partido político y a una localidad (caso de diputaciones distritales, alcaldesas, síndicas y concejales).

En este sentido, en aras de mejorar la representatividad de las mujeres en sus cargos, será necesaria una mayor vinculación entre mujeres partidarias y mujeres de organizaciones sociales. Sigue siendo válida la pregunta de si una mayor representatividad de mujeres en los partidos políticos traerá consigo necesariamente un fortalecimiento del movimiento de mujeres, y una mayor

inclusión en la agenda gubernamental de las necesidades de las mujeres. En ese sentido Victoria Peláez reacciona, diciendo que *“En la medida que estos espacios de participación los ocupen mujeres con conciencia de género”*, las mujeres en puestos de decisión podrían contribuir en efecto al movimiento de mujeres.

Cabe aquí resaltar que actualmente hay mayor apoyo y sensibilidad de género a líderes y lideresas de partidos políticos, quienes han recibido creciente capacitación de diversos actores nacionales e internacionales: la Organización de Estados Americanos (OEA) en sus diferentes programas -por ejemplo: el de Valores Democráticos y Gerencia Política (PVDGP); ; del Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (nIMD, por sus siglas en holandés); del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); de la Unión Europea (UE); del Instituto de Investigaciones y Gerencia Política de la Universidad Rafael Landívar (INGEP/URL), diferentes agencias de cooperación solidaria y alternativa, entre otras.

A pesar que los esfuerzos no han llegado a todo el territorio ni a todos los líderes y lideresas, hoy se ve una mayor articulación entre mujeres de los partidos políticos alrededor de temas vinculados a las mujeres, con acciones conjuntas de capacitación y sensibilización, aunque en momentos de campaña electoral la actividad merme por sus propias ocupaciones. El reto será su articulación en el ejercicio del poder político, y de no dejar el tema ligado a un *gueto* desarticulado del resto de la política nacional.

Haciendo finalmente un análisis sobre la inclusión de mayor cantidad de mujeres en puestos de elección popular, Ana Lucía Ramazzini, de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala, comenta lo siguiente:

*(...) esta percepción que tengo, también encierra una preocupación y es que, en general, la supuesta “apertura” se hace por una visión “políticamente correcta” de los partidos políticos de “integrar” o*

*“agregar” “representantes” de grupos excluidos, y no se plantean o proponen, tanto a lo interno de la organización como a lo externo, transformaciones sobre la concepción del poder. De esta manera, con todo y el “aumento” y la “apertura” sobre la participación de las mujeres, se sigue viviendo el sexismo y el androcentrismo. Lo interesante sería aprovechar los espacios que se abren para que, desde las mujeres, se dé el salto de lo cuantitativo a lo cualitativo.*

### **Mujeres postuladas: un pequeño paso en un largo camino hacia el empoderamiento femenino**

**En aras de mejorar la representatividad de las mujeres en sus cargos, será necesaria una mayor vinculación entre mujeres partidarias y mujeres de organizaciones sociales. Sigue siendo válida la pregunta de si una mayor representatividad de mujeres en los partidos políticos traerá consigo necesariamente un fortalecimiento del movimiento de mujeres, y una mayor inclusión en la agenda gubernamental de las necesidades de las mujeres**

Saber que la participación de más mujeres en política partidista como postulantes a cargos de elección popular, no es más que un pequeño paso en el camino hacia el empoderamiento femenino en una sociedad que aún segrega a la mayoría de las mujeres de la toma de decisiones, nos permite tomar distancia y dimensionar el análisis, contrastando estos aspectos sumamente positivos con realidades concretas que viven las mujeres aún hoy en nuestro país.

Múltiples análisis se han realizado sobre la falta de acceso de las mujeres a servicios básicos (Facio 2002; Kliksberg 2002; PNUD 2004; Rheuter 2007; etc.). La identificación de las deficiencias nutricionales, de salud integral, de educación y otras, han llevado a llamar al fenómeno “la feminización de la pobreza”; haciendo alusión a que cada día es mayor el porcentaje de mujeres que se encuentra por debajo de la línea de pobreza, siendo vulnerables a problemas relacionados con la trata de personas, la prostitución, y en general al ingreso en grandes filas a la economía informal.

Además de ello cabe resaltar que las mujeres no han sido partícipes de la toma de decisiones en sus comunidades. Ya no hablando de la institucionalidad formal -en las instancias de participación local tales como los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES), los Consejos Municipales de Desarrollo

(COMUDES), o los Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDES)<sup>7</sup>; en su empadronamiento y participación electoral, o en su afiliación política— donde cabe decir que su participación es aún muy baja, sino ni siquiera en aspectos subjetivos como la misma toma de decisiones vinculadas a su día a día.

En dos estudios realizados durante los años 2006 – 2007 en algunas comunidades de los departamentos de Alta Verapaz, Santa Rosa y El Quiché, se determinó que las mujeres – además del poco contacto con la infraestructura y servicios – se encuentran segregadas del núcleo de la toma de decisiones de sus

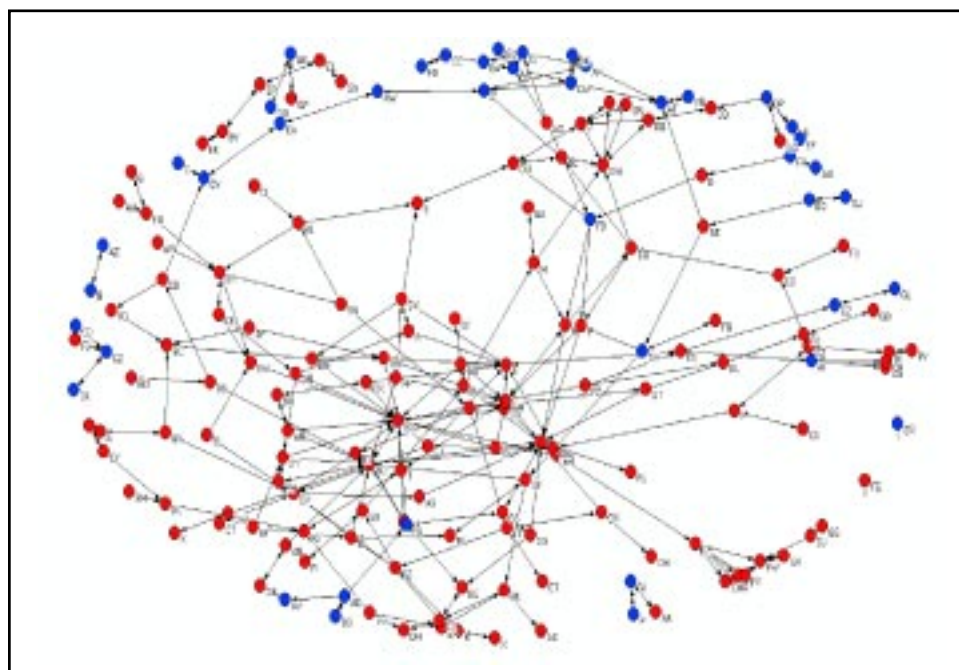
El primero corresponde a la aldea Seconón, ubicada en el municipio de San Pedro Carchá, departamento de Alta Verapaz; el segundo, corresponde a la aldea Turansa, ubicada en el municipio de Santa María Nebaj, departamento de El Quiché.

Lo que se puede identificar de ambas gráficas, es a simple vista la segregación que sufren las mujeres en comunidades altamente rurales. Dentro de ambos informes de investigación puede leerse más adelante, que los núcleos de estas redes corresponden a los tomadores de decisiones a nivel local, quienes naturalmente son hombres (Ver gráfica No.1). Las

mujeres usualmente no toman decisiones en sus comunidades ni son tomadas en cuenta. En muchos casos, las mujeres no quisieron siquiera responder a las entrevistas, aduciendo que quienes tenían opinión eran sus parejas.

Se puede observar también que las relaciones dentro de las comunidades se dan más entre personas del mismo sexo, siendo estas relaciones únicamente entre hombres o entre mujeres, perpetúan las relaciones desiguales de poder, conservando la información y la toma de decisiones en los núcleos masculinos. (Ver gráfica No. 2)

**Gráfica No. 1**



Fuente: López y Nuñez, 2007. En azul, las mujeres; en rojo, los hombres.

comunidades. Para el análisis de ambos estudios se utilizó una metodología de análisis de redes, intentando identificar a las personas en quienes más se confiaba a nivel personal, y en quienes más se confiaba para solucionar conflictos internos.

Los siguientes sociogramas muestran las redes internas de dos comunidades dentro de los estudios realizados.

Dentro de ambos estudios puede leerse también que cuando se trata de resolver problemas vinculados a lo comunitario, generalmente y en un porcentaje muy alto, las mujeres acuden a hombres, ya que entre ellas no existe ni el poder ni el conocimiento para la toma de decisiones. En varias de estas comunidades, las mujeres estaban de plano excluidas de la participación en los comités de la comunidad, o no formaban parte del perfil para la elección

<sup>7</sup> A pesar que existen acciones afirmativas para la inclusión de mujeres en sus estructuras, la participación es aún mínima en términos cuantitativos, y en muchos casos deficiente en términos cualitativos, dadas las condiciones en las que muchas mujeres se insertan.

(comunitaria) del Alcalde Auxiliar, el Cabecilla de Tierra u otra figura importante de liderazgo carismático (en términos weberianos), tales como el Pastor, los Ancianos, etc. En algunos casos, las mujeres que sí aparecían en los círculos más cercanos a la toma de decisiones comunitarias, eran las comadronas –caso Pocolá– lo que en términos simbólicos representaría a las mujeres como dadoras de vida.

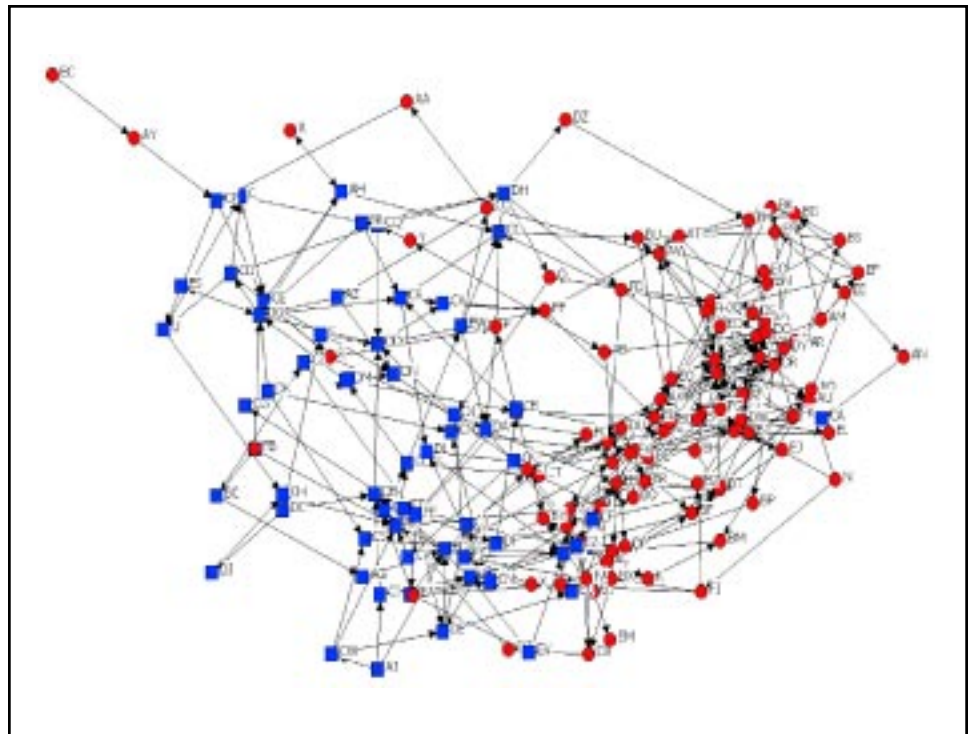
Esta segregación, tan obvia de las mujeres en las comunidades del estudio, trae a colación una de las líneas del debate introductorio: **la necesidad de repensarnos como mujeres siendo partícipes en todos los niveles nacionales de un sistema no que nos incluya, sino que nos sea propio... ¿será eso posible?**

### Conclusiones

Este ensayo pretende ponderar la participación política de las mujeres en función de un debate inacabado sobre representatividad en el sistema político actual. Vemos con claridad la diferencia marcada entre los niveles de autonomía que marcan realidades diversas dentro de un mismo territorio. Esto sin ponernos a desgranar el nivel de empoderamiento que las mujeres tienen dentro de diferentes partidos políticos bajo el contexto de lo que se argumenta en la parte introductoria de esta entrega.

El tema de la inclusión de más mujeres en puestos de elección popular es, por cierto, positivo para una mayor oxigenación del sistema político actual: Las cuotas de participación electoral son, por supuesto, necesarias para una mayor representatividad del 50% de la población guatemalteca, entrando en consonancia con la idea de una democracia

Gráfica No. 2



Fuente: Herrarte, 2007. En azul, las mujeres; en rojo, los hombres.

participativa que no excluye a las mujeres como actoras sociales y políticas.

Sin embargo, no puede obviarse que las mujeres dentro de las organizaciones políticas, padecen los mismos problemas de exclusión, discriminación y desigualdad, que aquellas que están fuera. Por ello, la participación de mujeres en el escenario público no puede estar vinculada únicamente al número de mujeres en cargos de elección, sino debe estar atravesada por varios elementos fundamentales:

- Una práctica coherente de los partidos políticos, que apoye a las candidatas que participan desde sus propias instituciones, que se han preparado y conocen la realidad en cuanto mujeres, generando y reforzando representatividad.
- Una sensibilidad y mayor conocimiento sobre las diferencias y desigualdades por género, entre las mujeres postuladas;
- Una verdadera articulación entre ellas –sororidad– a la hora de la toma de decisiones (trascender los límites impuestos por el ejercicio de la política tradicional);



- Una mayor representatividad en términos cualitativos sobre las necesidades de las mujeres, tomando en cuenta que muchas son completamente ajenas al sistema político actual;
- Y una mayor articulación entre gobierno y sociedad civil – fundamentalmente con el movimiento de mujeres.

Únicamente conociendo la realidad de las mujeres y trascendiendo prejuicios culturales y políticos, los hombres podrán entender la importancia no sólo de una mayor participación de mujeres como postulantes, sino una atención cualitativa de la subjetividad de las mujeres, las características inherentes a su participación y los problemas concretos sobre el ejercicio del poder.

La feminización del sistema político – y de sus instituciones – no pasa únicamente por las mujeres como actoras, sino por la sensibilización y equidad en el discurso, no a manera de cooptación a través

del lenguaje “políticamente correcto”, sino de un verdadero empoderamiento de las mujeres que participan en política, entendiendo la política en su más amplia acepción: como vida cotidiana, convivencia, equidad y como ejercicio de poder.

Si bien las mujeres y los hombres pueden ser sexualmente diferenciados, será necesaria una revalorización de aquello que internamente nos diferencia, y de las estructuras de poder que redundan en inequidad, que no necesariamente se encuentra en cuerpos sexuados sino en la subjetividad de unos/as y otros/as.

Cómo revaloricemos nuestros roles socialmente construidos trascenderemos las diferencias por género, que marcan a la política como un medio de sobrevivencia por el control y del poder por el poder. La doble necesidad de deconstruir realidades dadas y reconstruir nuevas realidades, constituye un reto para las nuevas mujeres y hombres sensibles a estas realidades, en la refundación del Estado y sus instituciones.

---

### Referencias bibliográficas:

- 1996 Castells, Carme (comp), **Perspectivas feministas en teoría política**, Paidós Estado y Sociedad, España.
- 2002 Facio, Alda. **Globalización y Feminismo**, IX encuentro feminista, Costa Rica.
- 2007 Herrarte, Gustavo, La resolución de conflictos en tres comunidades rurales: un estudio etnográfico. En, **Arbitraje agrario... una alternativa para la paz**, páginas 101 a 164, editado por Secretaría de Asuntos Agrarios, Guatemala.
- 2004 López, Claudia V., **Ideas políticas feministas en cuatro mujeres guatemaltecas**, tesina de postgrado en estudios de género, FLACSO Guatemala.
- 2007 López, Claudia V. y Nuñez Daniel, **Intermediación en Conflictos de Tierras en Nueve Comunidades Rurales de San Pedro Carchá, Alta Verapaz**, informe de investigación inédito para GTZ (Agencia de Cooperación Alemana), Guatemala.
- 2006 Mack, Luis Fernando, **Entre lo fáctico y lo teórico: midiendo la institucionalidad partidaria en Guatemala**, cuadernos de información política No. 8, Área de estudios sociopolíticos, FLACSO Guatemala.
- 2006 Mack, Luis Fernando y Erazo, María Alejandra, **El desempeño institucional de los partidos políticos en Guatemala**, cuadernos de información política No. 4, Área de estudios sociopolíticos, FLACSO Guatemala.
- 2002 Kliksberg, Bernardo, **La discriminación de la mujer en el mundo globalizado y en América Latina: un tema crucial para las políticas públicas**, VII Congreso Internacional CLAD. Lisboa Portugal.



2004 PNUD, **Desarrollo humano y ruralidad, compendio estadístico 2004**, PNUD, Guatemala.

2005 Ruether Rosemary, **Women and globalization: victims, sites of resistance and new World views**, Sage Publications, UK.

2001 Sánchez Muñoz Cristina, **Genealogía de la Vindicación**, en *Feminismos: debates teóricos contemporáneos*, Beltrán E. Maquireira (eds), Alianza, Madrid, España.

2002 Sendón, Victoria, **¿Qué es el feminismo de la diferencia?**, documento inédito.

2002 Vianello Mino y Caramazza Elena, **Género, espacio y poder para una crítica de las ciencias políticas**, Editorial Feminismos, Universitat de Valencia, España. Traducción de Jacqueline Cruz.

#### Entrevistas citadas<sup>8</sup>:

Bajam, Matilde – Partido Los Verdes (PLV).

Blanco, Ligia – Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).

Leiva, Nora – Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).

López, Carmen – Convergencia Cívico Política de Mujeres.

Peláez, Victoria – Instituto de Estudios Económicos y Sociales (IDIES/URL).

Ramazzini, Ana Lucía – Escuela de Ciencia Política (ECP/USAC).

Taracena, Dora Amalia – Convergencia Cívico Política de Mujeres.

<sup>8</sup> Las entrevistas de Matilde Bajam y de Nora Leiva fueron realizadas cara a cara en el contexto del estudio: "Buenas Prácticas de Inclusión de Mujeres en los Partidos Políticos", IDEA, 2007. Pese a que se realizaron más entrevistas en ese contexto, no fueron citadas en el presente artículo. El resto, exclusivas para el presente ensayo, fueron de tipo electrónico.

## ¿Desean publicar en este espacio sus actividades institucionales, logros, arte, música, cultura u otra actividad relacionada?

El boletín El Observador. *Análisis Alternativo sobre Política y Economía* está siendo distribuido por correo electrónico hasta ahora a más de 12,000 lectoras y lectores.

Además se distribuyen 500 ejemplares impresos a colectivos y organizaciones sociales, centros de investigación, bibliotecas, universidades, embajadas, organismos internacionales, medios de comunicación, entre otros, y también está disponible en la página web: [www.idegt.org](http://www.idegt.org).

## ¡ Contribuya con nosotros a mantener este esfuerzo de información y análisis !

Con una contribución mínima puede publicar en este espacio

¿Cómo?: Enviénnos lo que desean y necesitan publicar con su logotipo y toda la información necesaria a la siguiente dirección de correo electrónico: [ide@idegt.org](mailto:ide@idegt.org)

A las primeras 10 instituciones y organizaciones que nos contacten,

## ¡ Su publicación será gratis !