

**Reformas electorales y participación indígenas
mujeres y jóvenes en la democracia electoral
guatemalteca**

Noviembre 2008

Introducción

El presente estudio ha sido realizado como un instrumento académico inicial e introductorio a los temas de la incorporación y ampliación de la participación de las mujeres, jóvenes e indígenas en las esferas de la democracia representativa guatemalteca.

Estos tres grupos sociales, si bien no los minoritarios, si los más vulnerables y excluidos de los diversos contextos nacionales, son fundamentales para la consolidación de la joven democracia guatemalteca.

Así, en el marco de lo procesos de reforma a la legislación política y electoral, se desea mostrar algunas consideraciones teóricas y políticas importantes para la consideración de la aprobación de herramientas jurídicas encaminadas a promover un proceso igualdad políticas y social.

Hemos considerado para el efecto, los conceptos desarrollados desde las teorías de la acción positiva del derecho, los principios de la igualdad y el marco de los derechos civiles y políticos, como plataforma de la democracia representativa.

Acción afirmativa (acción positiva o discriminación positiva)

Con este nombre se denominan las medidas que permiten la eliminación de las asimetrías e inequidades entre los diferentes conglomerados sociales (personas adultas mayores, niños y niñas, mujeres, personas con discapacidad y las personas pertenecientes a grupos raciales, étnicos o culturales excluidos históricamente, como los afrodescendientes o los indígenas) para hacer efectiva la igualdad en el campo de los derechos humanos. Las medidas de acción afirmativa también son identificadas como discriminación positiva o discriminación inversa, términos que parecieran inadecuados porque no generan más discriminación, sino que están dirigidas a

eliminarla.¹

La acción afirmativa es una norma legal, una decisión judicial, una política pública o una directriz oficial cuya puesta en práctica busca lograr la igualdad de oportunidades para las mujeres, los pueblos indígenas o afrodescendientes u otras poblaciones socialmente discriminadas en relación con las socialmente favorecidas; su formulación parte del reconocimiento de la existencia de modelos y prácticas de discriminación, desventaja y exclusión social, y de la necesidad de un cambio de mentalidad tanto de los poderes públicos como de las personas y entidades privadas. De allí que la acción afirmativa responde a una necesidad; es temporal, obligatoria y legal; no es un fin en sí misma ni debe perjudicar a terceros; es un mecanismo para neutralizar los desequilibrios derivados de la etnia, el género o la condición socioeconómica, entre otras causas de discriminación, de modo que ante una oportunidad (educativa, de empleo, de postulación a un puesto de elección, etc.), en una situación de paridad, se escoja a la persona que pertenece a una población discriminada. Se originó en Estados Unidos, en el campo laboral, para favorecer a la población negra de donde se extendió a otros ámbitos y otras poblaciones.²

El Informe de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (aprobado en Durban, 31 de agosto a 8 de septiembre de 2001), establece la importancia de este tipo de medidas y recomienda a los Estados una serie de procedimientos para su adopción:

Políticas orientadas a la adopción de medidas y planes de acción, incluidas las medidas positivas para garantizar la no discriminación, en particular sobre el acceso a los servicios sociales, el empleo, la vivienda, la educación, la atención de la salud, etc.

99. Reconoce que la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia es una responsabilidad primordial de los Estados.

1 Salvioli, Fabián ; García, Soledad. Derechos humanos, población y desarrollo : vínculos conceptuales y jurídicos, estándares y aplicación. IIDH, 2008.

2 Feltrer Tambaud, Loreto. La igualdad entre los sexos, las acciones positivas. Ponencia presentada al II Congreso Anual de la Federación Iberoamericana del Ombudsman celebrado en 1997.

Bareiro, Line ; Soto, Clyde. Cuota de género. En: Diccionario Electoral. San José, IIDH, 2000.

Por consiguiente, alienta a los Estados a elaborar o desarrollar planes de acción nacional para promover la diversidad, la igualdad, la equidad, la justicia social, la igualdad de oportunidades y la participación de todos. Con ayuda de, entre otras cosas, medidas y estrategias afirmativas o positivas, esos planes deberían tener por finalidad crear las condiciones necesarias para que todos participaran efectivamente en el proceso de adopción de decisiones y ejercieran los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales en todas las esferas de la vida sobre la base de la no discriminación. La Conferencia Mundial alienta a los Estados a que, al elaborar y desarrollar dichos planes, establezcan, o refuercen, un diálogo con las organizaciones no gubernamentales a fin de hacerlas participar más estrechamente en la formulación, aplicación y evaluación de las políticas y programas;

100. *Insta a los Estados a que establezcan, sobre la base de información estadística, programas nacionales, con inclusión de medidas afirmativas o positivas, para promover el acceso de personas y grupos que sean o puedan ser víctimas de la discriminación racial a los servicios sociales básicos, incluidas la enseñanza primaria, la atención primaria de salud y la vivienda adecuada;*

Estrategias para lograr una igualdad plena y efectiva que abarquen la cooperación internacional y el fortalecimiento de las Naciones Unidas y otros mecanismos internacionales en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia

107. *Destacamos la necesidad de diseñar, promover y aplicar en el plano nacional, regional e internacional estrategias, programas y políticas, así como legislación adecuada, que puede incluir medidas especiales y positivas, para promover un desarrollo social equitativo y la realización de los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales de todas las víctimas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, particularmente dándoles un acceso más efectivo a las instituciones políticas, judiciales y administrativas, así como la necesidad de incrementar el acceso efectivo a la justicia, y de garantizar que los beneficios del desarrollo, la ciencia y la tecnología contribuyan efectivamente a mejorar la calidad de vida de todos, sin discriminación;*

108. *Reconocemos la necesidad de adoptar medidas afirmativas o medidas especiales a favor de las víctimas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas*

conexas de intolerancia para promover su plena integración en la sociedad. Esas medidas de acción efectiva, que han de incluir medidas sociales, deben estar destinadas a corregir las condiciones que menoscaban el disfrute de los derechos y a introducir medidas especiales para alentar la participación igual de todos los grupos raciales y culturales, lingüísticos y religiosos en todos los sectores de la sociedad y para situarlos en pie de igualdad. Entre estas medidas deberían figurar medidas especiales para lograr una representación apropiada en las instituciones de enseñanza, la vivienda, los partidos políticos, los parlamentos y el empleo, en particular en los órganos judiciales, la policía, el ejército y otros servicios civiles, lo que en algunos casos puede exigir reformas electorales, reformas agrarias y campañas en pro de la participación equitativa;

Por su parte, el artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979) dice lo siguiente:

1. *La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.*
2. *La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria.*

En esta disposición está claramente establecido que las medidas de acción afirmativa son temporales; su vigencia termina cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad entre hombres y mujeres que se propone lograr mediante su aplicación.

Análisis: Ventajas y desventajas de las cuotas legales para minorías

Las cuotas legales para promover la representación de las minorías suelen ser focos de fuertes controversias y debates.

Los que se oponen a este tipo de cuotas con frecuencia recurren a los siguientes argumentos:

- **Son discriminatorias de la mayoría y alientan el resentimiento.**

Algunos críticos sostienen que las cuotas son discriminatorias contra los integrantes de los grupos mayoritarios que podrían haber ganado escaños si no se hubieran establecido. El contraargumento es que estas cuotas simplemente compensan una discriminación estructural (ver arriba).

- **Propician una legislatura menos competente.**

Los críticos de estas cuotas argumentan que las personas de los grupos minoritarios elegidas a través del sistema de cuotas son menos competentes que sus contrapartes en los grupos mayoritarios. Algunas veces se argumenta que las personas que ocupan escaños reservados suelen ser percibidos como menos competentes que sus colegas elegidos en escaños no reservados, ya que han ganado sus cargos debido a sus referentes étnicos religiosos y no a sus capacidades personales. Los escaños reservados pueden alimentar resentimientos entre los grupos mayoritarios y, por consiguiente, minar la confianza entre los distintos grupos étnicos.

- **Las personas elegidas mediante cuotas legales son menos respetadas y no tienen poder real.**

Las personas elegidas a través de cuotas pueden enfrentar mayores dificultades ya que no son percibidas como igualmente competentes que sus contrapartes de los grupos mayoritarios.

- **Las cuotas legales le restan libertad de elección a los votantes.**

Algunos críticos sostienen que la libertad de elección de los votantes se ve suprimida si un cierto número de escaños en la legislatura se reservan para las minorías.

- **Las cuotas legales (sobre todo de rango constitucional) son difíciles de aprobar.**

Se esgrime que las cuotas legales son difíciles de aprobar y que su apoyo depende de una amplia mayoría en la legislatura. Desde esta perspectiva, las cuotas legales no

operarían como una regla innovadora ya que la mayoría de los legisladores y de los líderes partidistas tendrían que estar previamente convencidos de alcanzar un balance étnico y religioso. Algunos argumentan que es más fácil e igualmente efectivo cabildear a favor de cuotas voluntarias de partido.

- **Pueden operar más como un techo máximo que como un piso mínimo para la participación de las minorías.**

Se critica que más allá de crear un piso mínimo, las cuotas legales imponen un tope a la participación de las minorías y esto impide que se logre una representación realmente equilibrada.

Algunos de los principales argumentos a favor de las cuotas legales para las minorías son los siguientes:

- **Son la forma más efectiva de alcanzar una representación más equilibrada.**

Los mayores avances hacia una representación más equilibrada han ocurrido en las elecciones en que se han adoptado cuotas legales o voluntarias.

- **Una representación más equilibrada puede incrementar el apoyo de las minorías al sistema político en general y la estabilidad política.**

Lo cual determina mejores y mayores niveles de gobernabilidad y legitimidad política, tanto desde la perspectiva del acceso, como del mantenimiento del poder político.

- **Permiten eludir un liderazgo partidista conservador.**

En algunos casos, un liderazgo partidista conservador y dominado por las élites sociales puede constituir el principal obstáculo para la postulación y elección de candidatos de las minorías. Las cuotas legales evaden a este tipo de élites dominantes y obligan a buscar candidatos apropiados de los distintos grupos étnicos y religiosos.

- **Los representantes elegidos sirven como modelos.**

Si se eligen personas de grupos minoritarios, pueden servir como modelos para los jóvenes que tengan inclinaciones a postularse en elecciones futuras.

- **Comprometen a los partidos políticos a buscar candidatos adecuados.**

Por hábitos, tradiciones o redes de relaciones, los comités de selección de los partidos políticos tienden a ser más conservadores y a postular a un menor número de candidatos de los grupos vulnerables. Las cuotas legales obligan a los partidos políticos a desplegar esfuerzos para buscar, encontrar y capacitar a candidatos de diversos grupos, que de otra forma, no llevarían a cabo.

- **No son discriminatorias pues lo que hacen es compensar una discriminación ya existente.**

La principal razón por la que existe una débil representación de las minorías en algunos países reside en una discriminación estructural en su contra. Por lo tanto, las cuotas no son discriminatorias en sí mismas, sino que simplemente compensan una discriminación existente.

- **Más que limitar la libertad de elección, brinda a los electores la oportunidad de elegir candidatos de un espectro más amplio**

Algunos defensores sostienen que las cuotas no limitan la libertad de elección de los votantes, sino que la fortalecen al brindarles la oportunidad de votar por candidatos de un espectro social más amplio, opción que no hubieran tenido bajo otro esquema.

Los Dilemas De Una Reforma Política Infructuosa.³

Desde tiempos de Platón, una de las principales preocupaciones de la ciencia política ha sido la de estudiar las condiciones institucionales que permiten lo que actualmente se conoce como gobernanza, es decir, qué arreglos formales producen mejores resultados socio-políticos. La pregunta en sí es importante, porque ya se ha demostrado que malos arreglos institucionales conducen inevitablemente a resultados subóptimos, tanto económica, política como socialmente hablando. El porque dichas situaciones perjudiciales permanecen inalterables por largos periodos de tiempo es quizá uno de los problemas teóricos más apasionantes, pero a la vez, más complejos.

Para entender este dilema –del porque perduran arreglos institucionales socialmente perjudiciales-, es necesario entender la importancia de la institucionalización formal, visualizando a la vez porque muchos autores actualmente reconocen que una de las diferencias más dramáticas entre los países desarrollados, estables políticamente y con democracias fortalecidas, y las sociedades subdesarrolladas, inestables y con democracias en “eterna transición”, es básicamente la calidad de sus instituciones políticas y el grado de consolidación que éstas exhiben.

- **Las Instituciones Como Marcos De Interacción**

Tradicionalmente, la Ciencia Política le ha conferido un lugar preponderante al estudio de las Instituciones; así por ejemplo, una preocupación central ha sido lo referente a cuál institución política produce la mejor sociedad y los mejores individuos. Esta vertiente, que podría ser equiparada a una suerte de “ingeniería política”, nos dice que puede existir un determinado conjunto de reglas formales que diseñadas de cierta forma, pueden producir resultados socialmente óptimos. En ese sentido, lo importante sería descubrir qué combinación de reglas en una sociedad particular producirían los mejores resultados sociales. Pero no sólo los que se dedican

³ En base al texto “¿HACIA DONDE VAMOS? LAS REFORMAS A LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS”. Mack, Sánchez, López; FLACSO, 2006

a la ingeniería política asumen la importancia de las instituciones. Los neoinstitucionalistas también consideran que el marco institucional es sumamente relevante. Como diría Jack Knight, un teórico de las instituciones:

“Las instituciones sociales prevalecen donde quiera que los individuos intenten vivir y trabajar juntos.(...)Desde las decisiones políticas sobre la producción económica y el intercambio da las reglas que gobiernan las relaciones personales, los arreglos institucionales establecen el marco en el cual la interacción se realiza”(Knight,1992; 1)”.

Por ello, los arreglos institucionales son importantes porque establecen los *marcos de interacción* en donde se realiza la vida cotidiana. En pocas palabras, las instituciones cuentan. Pero para empezar a adentrarnos en el tema, iniciaremos con una definición operativa que se ha hecho famosa en Ciencia Política:

“Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”. (North, 2001 : 13).

El autor, premio Nóbel de Economía en 1993 Douglass North, define asimismo dos tipos de reglas: las formales e informales. Así, podríamos elaborar el siguiente cuadro sobre la diferencia entre instituciones formales e informales:

Tabla 1: Instituciones Formales e Informales

Tipos de instituciones	Institución	Objetivos	Cumplimiento	Campo
Formales	Leyes y reglamentos	Atacar problemas específicos	Obligatorio y coercitivo	Dominio público
Informales	Reglas no escritas y convenciones	Códigos y valores	Voluntario y autocumplido	Dominio privado

Fuente: Ayala Espino, José. *“Instituciones y Economía”*, FCE, 1999, pp. 67.

La importancia de las reglas en el orden democrático liberal es que representan el ideal “universalizador”, es decir, que intentan la aplicación de un conjunto de ideales universales a situaciones particulares. Frente a las viejas prácticas segregativas del antiguo orden, en el que las personas eran tratadas y juzgadas por su condición social, su prestigio y su posición social, en el nuevo orden liberal la presuposición fundamental es la idea de la igualdad frente a la ley, que debería ser la mejor garantía de un sistema basado en la libertad individual y una supuesta igualdad de oportunidades. En ese sentido, el ordenamiento legal, basado en dichos principios universales de igualdad y libertad, es el principal garante de que ya no se repetirá las viejas prácticas segregativas, en la que no existe un horizonte general sobre el cual situar al individuo precisamente porque se aplican principios casuísticos o contextuales. Es decir, el ordenamiento legal se basa en la idea de que promoverá el ideal de la *universalización como un principio* que se convierte en un freno a los abusos de poder y a la instrumentalización de las leyes para fines particulares (lo que siempre se ha logrado haciendo excepciones a las reglas).

Por ejemplo, si analizamos la corrupción y la impunidad, veremos que es resultado de normas universales que no se aplican en forma particular, de manera que los individuos con mayores recursos económicos o influencias políticas puede fácilmente evadir la aplicación de la justicia. Los repetidos señalamientos de violaciones a los Derechos Humanos y los reiterados escándalos de corrupción son dos ejemplos cotidianos en donde la ley no puede aplicarse, debido a que en Guatemala no se ha consolidado un marco institucional estable. Al respecto volveremos más adelante. Pero continuando con la exposición teórica, las instituciones tienen un poder estabilizador de las relaciones humanas que actualmente nadie duda, al punto que se considera que entre las sociedades desarrolladas -democráticamente estables y económicamente prósperas- y las sociedades subdesarrolladas, una diferencia clave es el grado de institucionalización del sistema político.

Sin embargo, una pregunta que se podría uno realizar es: ¿cómo diferenciamos un sistema político institucionalizado, de uno que exhibe un bajo nivel de

institucionalización?. O en términos jurídico-legales, ¿cómo se diferencia un verdadero “Estado de Derecho”, de un simple “imperio de la ley”?

De nuevo la teoría política nos es útil, en el sentido de que la plena vigencia del estado de derecho no implica simplemente el cumplimiento de *cualquier sistema de leyes*, ya que se ha constatado reiteradamente que también los regímenes autoritarios y abiertamente atentatorios de los derechos humanos, se han valido de la estructura del derecho para legitimar sus acciones. Aparte de cumplir con el requisito de que el marco legal debe seguir un procedimiento mínimo por medio del cual, los actores sociales se vean involucrados –y por lo tanto, reflejados- en el proceso de formación de las leyes, el estado de derecho no debe convertirse en un *instrumento al servicio de un sector*, además de que el marco legal debe evitar el ejercicio del poder arbitrario del Estado. Si en una sociedad se cumplen las leyes, pero éstas sirven para los intereses de un grupo, o si éstas no sirven para controlar los abusos del poder, entonces podrá haber *imperio de la ley*, pero no Estado de derecho. Es decir, se ejecutará el marco legal, pero éste no tendrá *legitimidad*:

“Un gobierno sometido al Estado de derecho se encuentra impedido de cambiar el derecho retroactivamente, de manera abrupta o secreta cuando así convenga a sus intereses.” (Raz, Joseph, en Carbonell, Orozco y Vásquez, 2002, pp. 25).

Es por ello que podemos afirmar que la plena vigencia del *Estado de derecho* implica la existencia de reglas *generales, prospectivas, claras y estables*, emitidas por una *autoridad reconocida*, mediante los procedimientos establecidos por el mismo ordenamiento legal.

A la luz de estas consideraciones, es claro que en Guatemala prevalece el imperio de la ley, pero en la práctica, no existe un *Estado de Derecho*, precisamente porque las reglas formales se formulan en la *total secretividad*, usualmente son *leyes enredadas y poco claras y la mayor parte de las veces, completamente inestables, debido a los constantes cambios a los son sometidos*, tal como por ejemplo ocurre con la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), tal como se verá en la parte analítica de la misma.

De la misma forma, es fácil entender la reiterada insistencia por parte de los académicos al señalar que en Guatemala, existe un sistema político muy poco institucionalizado, lo cual indudablemente es uno de los escollos más grandes que enfrenta la democracia guatemalteca.

- **Entendiendo los dilemas de la reforma política**

Como se ha reconocido frecuentemente, uno de los principales problemas que padecen las democracias centroamericanas (y especialmente la guatemalteca, objeto del presente estudio) es precisamente el déficit de institucionalización del sistema político en general, y en particular, del sistema de partidos políticos y del sistema electoral. En ese sentido, por un lado la democracia en Guatemala se enfrenta a graves problemas, dada la importancia de los partidos políticos que acertadamente señala Sartori:

“Los partidos son conductos de expresión. (...) Son un instrumento, o una agencia, para representar al pueblo al expresar sus exigencias” (Sartori, Giovanni. 2000, pp. 55),

De esa cuenta, al estar éstos cerrados en cúpulas elitistas y al dejar de desempeñar el papel de intermediación que deberían desarrollar, impiden la canalización adecuada de las demandas de la sociedad y por lo tanto, se convierten en la principal piedra de tropiezo del régimen democrático. Como señala un autor centroamericano, Jorge Rovira:

“Los partidos políticos existentes en la escena centroamericana actual tenderían, más que a apuntalar y a desarrollar la legitimidad del régimen, a debilitarla, vía precisamente del debilitamiento de su propia legitimidad partidaria. A la postre, esto, si persiste en el largo plazo, sería (...) un factor que contribuiría a la inestabilidad de éstas democracias emergentes” (Rovira, en Steichen, Regine; 1993, pp. 163).

Por el otro, el hecho de que las reglas electorales en Guatemala promuevan por un lado la desproporcionalidad, y por el otro, que la configuración de las mismas reglas promuevan también la desmovilización política, es otro grave obstáculo para la

democracia guatemalteca. La solución parece estar lejos de encontrarse, y aunque el primer paso podría ser aprobar leyes específicas que promuevan la democratización interna de los partidos y promoviera correctivos a la tendencia hacia la desproporcionalidad del sistema electoral y mejorara el acceso de la población al padrón electoral, es sabido que éste objetivo no depende de leyes formales sino de prácticas sociales, lo que en último término nos remite también a la cultura política que prevalece después de décadas de guerra civil y gobiernos autoritarios. Como puntualiza un informe reciente:

“Sólo cuando los ciudadanos de una nación adoptan valores democráticos puede la democracia sobrevivir y prosperar. En vista de la evidencia para Guatemala, esta es una razón para estar preocupados. En la pregunta del Latinobarómetro de 1997(...) una minoría de todos los que respondieron (44%) prefiere la democracia sobre la dictadura, comparado con el 80% en Costa Rica, el vecino de Guatemala en Centro América. (...) Una comparación más amplia es provista por el Latinobarómetro de 1997 para esta pregunta. (...) Cómo es claro en esta comparación, Guatemala tiene los datos más bajos de Latino América” (Seligson, 2001, pp. 38).

El hecho que una parte de la población esté excluida formalmente de la participación es una grave deficiencia que refuerza la poca legitimidad de la democracia como sistema de gobierno. Lo grave aquí es que en la medida en que los ciudadanos no se sienten incluidos ni representados, en esa medida dejan de creer en las reglas institucionales y apuestan cada vez más por soluciones extralegales, en ocasiones de tipo violento, lo que indudablemente favorece aún más la desinstitucionalización, siendo entonces, un riesgo permanente de democracias “excluyentes” como la nuestra.

Por eso no es de extrañar que la apuesta de todos los sectores al intentar modificar la LEPP es que cambiando los arreglos institucionales se modifican las situaciones sociales (ingeniería social- electoral), por lo que se sugieren una serie de normas que pretenden en lo inmediato, servir como mecanismos para fortalecer la democracia y consolidar los procesos nacidos de la transición democrática.

- **La importancia de las reglas electorales y del diseño institucional del Estado.**

Existe en Guatemala una visión muy arraigada de que la democracia liberal es un invento “pequeño-burgués”, un simple relevo de mando que no implica el traspaso del poder efectivo y que por lo tanto, es una práctica formal que no garantiza lo que algunos llaman la “democracia real”, entendiendo esta como el pleno goce de los derechos ciudadanos y la adecuada respuesta del Estado a las enormes necesidades de la población, postergadas por cierto, por décadas de abandono.

Esta visión negativa de las elecciones, sorprendentemente revela una verdad a medias: los procesos electorales, efectivamente, son insuficientes para garantizar la democracia; sin embargo, son el *primer piso* sobre el que se construye el resto de lo que algún autor llamó las “promesas incumplidas” de la democracia. Es decir, indudablemente la democracia no se agota en las urnas, pero si no existen las libertades políticas, asociadas a procesos en los que existe posibilidad real de *alternancia en el poder*, es igualmente cierto que no existe posibilidad real de construir procesos de inclusión política y económica más extensos, a menos claro está, que éstos se realicen no bajo el impulso de los ciudadanos, sino únicamente como concesiones del régimen, lo cual indudablemente hace los procesos de inclusión políticamente limitados y sujetos a cambios bruscos.

De la misma forma, la idea de que las elecciones solo cumplen formalmente con el cambio de mando, representa un sustrato que favorece sistemáticamente el desconocimiento de lo que en teoría política se denomina el “diseño institucional” de la democracia, lo cual indudablemente dificulta grandemente la transformación política del régimen y aleja la posibilidad de que exista alternancia en el poder, precisamente porque son las reglas y procedimientos electorales los que determinan *quien toma las decisiones y bajo que procedimientos*.

Esta importancia del diseño institucional es un aspecto que no se comprende a cabalidad en una sociedad como la guatemalteca, en la que lo formal, efectivamente,

ha significado muy poco, precisamente porque las reglas formales han estado supeditadas en la práctica a las redes personalistas y clientelares, de corte patrimonial, que determinan que determinados *líderes negativos* –los caudillos- tengan mayor peso que las reglas formales. Teóricamente hablando, es a éste aspecto que se le denomina “redes de inclusión”, es decir, las construcciones de autoridad que se revisten formalmente de la legitimidad legal, pero en el fondo, realmente operan bajo la legitimidad carismática –hablando desde la teoría política Weberiana-.

Precisamente por eso, la política en Guatemala es tan errática, inestable y compleja, porque prevalecen los aspectos coyunturales, específicos y limitados en el tiempo –mientras dure el influjo del cuadillo-, pero que están sujetas a lo que un autor sudamericano llamó el “síndrome de la fracasomanía”, conformado a partir de conductas dependientes e individualistas que favorecen el “borrón y cuenta nueva”:

Es “un verdadero síndrome comportamental impregnando de tal manera las instituciones oficiales como para enquistarse y conducir a que cada nueva administración introduzca su propio conjunto de soluciones preconcebidas, las cuales incluyen la consideración de la inutilidad de las experiencias de aprendizaje previas sobre desarrollo organizacional y social” (Hirschmann, Citado por Murillo, Gabriel, 2004, pp. 5).

En ese contexto, indudablemente que la sociedad avanza y retrocede intermitentemente, dependiendo de criterio personal e individualista de quien llegue al poder, impidiendo indudablemente la estabilidad ligada a la institucionalización política, que no sería más que la capacidad real del ordenamiento legal y formal, de efectivamente moldear las conductas, generar sus propios “senderos institucionales” –*path dependency*-, y favorecer escenarios de largo plazo en donde los actores sociales tienen la confianza suficiente para construir los espacios públicos, habermasianos, donde verdaderamente se construye la democracia y los proyectos incluyentes de nación.

Es en ese sentido, entonces, que existe consenso académico en torno a la importancia de construir *instituciones*, precisamente porque son la única garantía de que los logros alcanzados hoy, permanecerán con alguna certeza a lo largo del tiempo.

Sin embargo, los actores políticos y sociales en Guatemala siguen atados más a lealtades personales y patrimonialistas que a ordenamientos y principios legales, de tal manera que se construyen procesos participativos y proyectos incluyentes sí y sólo sí, existe un líder que lo canaliza, de lo contrario, prevalece el “síndrome de la fracasomanía”, y la sociedad vuelve a empezar desde cero, sin la adecuada capacidad de aprender de sus propios errores.

Precisamente por ello, llamó la atención al equipo de investigación como en los diversos encuentros y entrevistas con académicos y líderes políticos, existía una suerte de pasividad en torno a los problemas que posteriormente fueron evidenciados por el trabajo de FLACSO, publicados en el Dialogo Extraordinario de Noviembre del 2004; es más, algunos actores expresaban en privado la convicción de que, aunque lo que el estudio de FLACSO revelaba era cierto, se le estaba dando demasiada importancia, precisamente porque los problemas tradicionalmente se arreglaban con acuerdos políticos.

Esta postura, muy difundida entre los actores políticos y sociales de Guatemala, es quizá el botón de muestra para entender la poca importancia que se le otorga al estudio del conjunto de leyes que determinan el diseño institucional del Estado y que en última instancia, favorece sistemáticamente **la aplicación amañada y casuística de la ley, la cual solo sirve para esconder los “acuerdos políticos”, que son los que realmente operan en paralelo con el ordenamiento legal.**

En la práctica, entonces, todos los intentos de reforma política van a estar supeditados siempre a proyectos personales, factores coyunturales y lealtades personales que indudablemente, impiden la construcción democrática que todos esperan, al menos, en los discursos y declaraciones públicas.

Para el caso de Guatemala, las anteriores reflexiones mínimas cobran mayor sentido, ya que adicionalmente, el contexto en el que se producen los intentos de la reforma del sistema político no pueden ser peores: un Estado con una muy baja legitimidad, debido a que originalmente se conformó bajo unas bases de exclusión sistemática que

aún perduran hasta la fecha; un sistema político en general con una muy baja credibilidad, producto de la desestructuración que la guerra interna causó al tejido social y a las instituciones políticas; unos partidos políticos, que fiel reflejo al Estado y a la Sociedad en la que se insertan, reproduce la exclusión y la baja institucionalización, todo lo cual genera una permanente desconfianza ciudadana hacia la clase política, el Estado, y al sistema político en particular.

- **El Proceso de Reforma Específico.**

Todos las propuestas de reforma adolecen de un claro planteamiento en torno a que resultados sociales pretenden impulsar en su conjunto, por lo que muchas de las propuestas carecen del alcance que pretenden imprimirle, además de que muchas de las mismas podrían estar respondiendo a unas ciertas aspiraciones que en su conjunto, plantean un panorama contradictorio, limitado o superficial; todo, a falta de una claridad conceptual del tipo de sociedad y de estado que pretendemos impulsar.

Es decir, las propuestas parten más de urgencias de la realidad que le imprimen un carácter de urgencia a cada una de las peticiones, que de una visión coherente sobre lo que se quiere a mediano y largo plazo.

Por eso, una preocupación central debería ser la de dilucidar los grandes temas que deberían incluir las reformas a la LEPP, de manera que se tenga claro que la lógica se invierte: se parte de una visión de conjunto, para que las propuestas puntuales respondan a los grandes temas de la reforma política.

Para ello, dividimos los temas que debería contener la reforma política, en dos grandes rubros:

- Una apuesta por la **democratización** de la sociedad que elimine la sistemática exclusión política y disminuya la insatisfacción ciudadana en torno a la democracia.
 - **Inclusión:** Mecanismos institucionales de inclusión social que contemplen la mayor diversidad socioeconómica, sociocultural, étnica,

de género, de edad, y cualquier otro criterio de inclusión de grupos vulnerables y grupos vulnerados.

- **Legitimidad:** El proyecto en su componente principal contempla el tema de los imaginarios colectivos, de forma que lo que los ciudadanos perciben del sistema político es relevante para consolidar la democracia. Es decir, introducirnos en el tema de la legitimidad política del sistema como tal.
- Una apuesta por el **fortalecimiento institucional** del sistema político, de manera que se avance en la estabilidad político partidista mediante el establecimiento real del Estado de Derecho.
 - **Transparencia:** que contempla el tema de la existencia de reglas claras y estables que eliminen en la medida de lo posible, la ambigüedad y los vacíos legales que son los que realmente impiden el fortalecimiento institucional.
 - **Buen gobierno:** entendido como la capacidad institucional del sistema político en general, y de las instituciones estatales en particular, de generar procesos sociales y mejorar la eficiencia institucional que mejore la capacidad institucional de responder a las demandas y exigencias de la población.
 - **Concordancia entre lo formal e informal.** Un elemento fundamental del fortalecimiento institucional, es la capacidad del sistema de castigar los comportamientos oportunistas y de garantizar que la regla se cumple efectivamente. Esto implica, por supuesto, el reconocimiento que lo formal debe hacer para reconocer la diversidad social, los valores y las expectativas que la población requiere.

Sin embargo, hay que tener claro que existen dificultades inherentes a cambiar un sistema político vigente, ya que el cambio no se realiza en el vacío, sino en el contexto de correlaciones de fuerzas políticas e intereses. Dieter Nohlen nos ilustra sobre las dificultades del proceso de cambio:

"...en última instancia, son los actores políticos quienes deciden si las condiciones socioculturales jugarán algún papel en la elaboración de un sistema electoral. En los

esfuerzos dedicados a introducir un nuevo sistema electoral o a reformar el existente siempre confluyen los intereses políticos y las aspiraciones de poder de los actores políticos. Ellos suelen presentar las propuestas de reforma, y son siempre quienes tienen en sus manos el poder de aprobarlas. Los políticos tienen una visión de estas cuestiones más bien pragmática, guiada por criterios de poder. Con suma frecuencia, las propuestas de reforma son analizadas por los actores políticos en términos de ventajas y desventajas. Sin embargo, dicha valoración no siempre se basa en una comprensión adecuada de la forma de funcionamiento y de las consecuencias de los tipos particulares de sistemas electorales o de sus elementos componentes. Esto significa que dado que los sistemas electorales influyen sobre la distribución del poder político en un país, las cuestiones de los sistemas electorales siempre son cuestiones de poder político (...). La introducción o la reforma de los sistemas electorales reflejan por lo general las relaciones de poder político en el momento de la reforma del sistema electoral. Las modificaciones de los sistemas electorales se imponen en la mayor parte de los casos, desde arriba, o se negocian entre el gobierno y la oposición. Los compromisos no son algo raro, lo que, entre otras cosas, lleva a la conformación de sistemas electorales que –desde un punto de vista social/tecnológico- se muestran incoherentes y pobremente diseñados. La politización de las cuestiones relacionadas con los sistemas electorales establece por lo tanto límites a la ingeniería política. La realidad histórico-política está marcada por una libertad de opción mucho más reducida que lo que dejan translucir los debates académicos.”⁴

Derechos Humanos, Sistema Político y Mentalidades

Colocado en la agenda pública por los Movimientos de mujeres y catapultado por las cuatro Conferencias Mundiales la Mujer, el tema de la equidad de género como elemento constitutivo de la equidad los últimos años. Los desarrollos teóricos y de opciones de política pública tendieron, inicialmente, a revertir la desventajosa situación de la mujer, punto de partida de las preocupaciones en la materia. Transformaciones legales y la creación de mecanismos nacionales, impulsores de

⁴ Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y reforma electoral*. Una introducción, Biblioteca de Reforma Política, IDEA, 2004. Resaltado Nuestro.

políticas públicas y acciones en pro del adelanto de los mujeres han dejado su huella desde entonces.

En la Conferencia Internacional sobre la población y el Desarrollo (El Cairo: setiembre de 1994) la discusión teórica práctica dio un salto cualitativo al plantearse la corresponsabilidad del hombre y la mujer en diversos frentes del desarrollo, pero también en el ámbito de la vida familiar, cotidiana.

Este parece ser el telón de fondo de planteamientos novedosos como el de la democracia de género que aspiran a una mirada amplia y comprensiva de la sociedad desde una perspectiva "...género-inclusiva, que no se dirige sólo a las mujeres, sino que convoca a toda la sociedad, mujeres y hombres para seguir avanzando en la equidad de género"

Así, nos interesa examinar el entorno y perspectivas de esta noción, considerando tres dimensiones interrelacionadas: 1) la consolidación del enfoque de derechos en las plataformas de las Conferencias del Sistema de las Naciones Unidas en los años noventa, 2) las exigencias de apertura que pesan sobre los sistemas político democráticos y 3) la posibilidad de profundas transformaciones en materia de derechos humanos como sustrato de una cultura global.

Consolidación del enfoque de derechos humanos

Veamos: "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros (Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 1).

Vistas en su conjunto uno de los rasgos más notables de las Conferencias del Sistema de Naciones Unidas de la década de los noventa es que sus plataformas de acción se mueven en

dirección a consolidar un enfoque de derechos humanos no restringido al ámbito de los derechos políticos y las libertades fundamentales y que hace de la persona

humana el centro del desarrollo afirmando la tesis de la indivisibilidad e interrelación de todos los derechos.

De este sínodo, por ejemplo, el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo: 1994) coloca explícitamente al ser humano y no las metas demográficas cuantitativas en el centro de todas las actividades de esta materia.

En términos de la equidad de género, la CIPD marca un hito fundamental al señalar que la potenciación de la mujer constituye un fin importante en sí mismo, además de ser un factor clave para mejorar la calidad de vida de todos. Su Programa de Acción hace énfasis en la necesidad de establecer condiciones de equidad e igualdad entre hombres y mujeres y de apoyar las acciones de los hombres encaminadas a la potenciación de las mujeres.

El hincapié que hizo la CIPD en los derechos sexuales y de procreación (derecho a 1ª salud sexual y de 1a reproducción, derecho a adoptar decisiones con respecto a la procreación, derecho a condiciones de igualdad y equidad de hombres y mujeres, derecho a la seguridad sexual y de la reproducción; esencialmente) y el papel central de la mujer en el desarrollo fue reafirmado en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995) y recibió su espaldarazo definitivo en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995).

La consolidación del enfoque de derechos humanos que propician las Conferencias de Naciones Unidas en los noventa, puede asimilarse como momento constitutivo, y en cierto modo, culminante del proceso de expansión de la ciudadanía (civil, política, social) descrito por el sociólogo inglés Thomas H. Marshall. Y aquí, siguiendo el planteamiento de la CEPAL, convendría visualizar el tema tanto desde el lado de la exigibilidad de derechos como por el lado de la participación ciudadanas, que implica un compromiso entre el individuo y el destino social, entre los poderes públicos y el ciudadano

Las demandas al sistema democrático

“La democracia no es solo un conjunto de instituciones o un tipo de personalidad; es sobre todo una lucha contra el poder y contra el orden establecido, ya sea el príncipe, la religión o el Estado, y a favor de la defensa de las minorías contra la mayoría. Es compromiso en estas luchas al mismo tiempo que liberación de un Sujeto que se niega a ser reducido al ciudadano o al trabajador. y que no se satisface con esa nube ideológica que es la idea de Humanidad. La democracia no es sólo un estado del sistema político, sino más aún un trabajo y un combate permanentes para subordinar la organización social a valores que no son ni la una ni la otra propiamente sociales: la racionalidad y la libertad. La democracia no es el triunfo del pueblo sino la subordinación del mundo de las obras, las técnicas y las instituciones a la capacidad creadora y transformadora de los individuos y de las colectividades (Alain Touraine).

Las últimas décadas del siglo XX fueron escenario de la caída de regímenes autoritarios en muchos países en vías de desarrollo así como en la Europa Centro Oriental, dando lugar a nuevas democracias, muchas de las cuales son altamente frágiles y vulnerables en virtud de sus dificultades para garantizar el ejercicio de la ciudadanía civil y política así como para enfrentar los problemas de pobreza y exclusión social.

Por su parte, democracias de larga data experimentan también dificultades para mantener una activa adhesión ciudadana a la institucionalidad democrática y al sistema político como tal. Una sensación de malestar con la clase política y la política en general, traducida en la desconfianza hacia los mecanismos tradicionales de representación y abstencionismo en las jornadas electorales es un claro síntoma de tales dificultades.

En este contexto, han surgido múltiples demandas en pro del perfeccionamiento de las democracias que orientan la atención al desarrollo de la población: la constitución de democracias deliberativas o dialogantes. Según Giddens en este tipo de democracia interesa la deliberación como un proceso de discusión abierta a todos los puntos de vista y orientado a obtener acuerdos por diversos medios, estrategia que

puede aplicarse tanto al terreno político formal como a otros órdenes sociales: la vida colectiva y los sistemas universalizadores (Giddens, Anthony: 1996, pp. 120-121).

Las demandas de ampliación de los sistemas políticos democráticos y de su capacidad resolutive en relación con los importantes desafíos sociales que enfrentan, constituye un factor que favorece elevar a un primer plano la consideración de los problemas de equidad social y equidad de género, en particular.

Sin embargo, no puede soslayarse el hecho de que las mujeres están mínimamente representadas en asambleas legislativas y gobiernos nacionales. A enero de 1997, el promedio mundial de mujeres representadas en los parlamentos nacionales ascendía al 12% (Razavi: 2000, Table 1), con significativas disparidades regionales.

“La nueva ola de democratización no ha tenido un efecto feminizador en los parlamentos y en los gobiernos de las nuevas democracias. Obstáculos profundamente arraigados impiden a las mujeres participar significativamente en los partidos políticos. En el período posterior al de una transición, los partidos políticos ya consolidados, en países como Brasil y Chile, se han resistido notablemente a que participen en ellos las mujeres. Los partidos de izquierda que se han formado recientemente han aceptado más a las mujeres, aunque probablemente la participación de estas últimas en dichos partidos más pequeños pueden generar beneficios más bien simbólicos que reales. Siendo la formación de autoridad política una actividad masculina,

es sumamente difícil que las mujeres sean elegidas en cargos oficiales sin alguna forma de maniobra electoral, como el sistema de cuotas o curules reservadas para ellas. La adopción de cuotas y curules reservadas a las mujeres por parte del partido ANC africano y por el NRM ugandés, los cuales dominan la política de sus respectivos países, ha generado un aumento significativo en el perfil político de las mujeres. Pero dada la falta de opciones políticas verdaderas para las mujeres, fuera de esos dos países, la participación política equitativa de las mujeres, vis-á-vis la jerarquía de un partido sigue estando estrictamente acotada” (Razawi: 2000. Resumen).

Derechos humanos, mundialización y mentalidades

“Es preciso que tengamos coraje y hablemos claramente de las cuestiones que nos preocupan; no debemos doblegarnos ante argumentos que invoquen la cultura o los valores tradicionales. Ningún valor digno de ese nombre fundamenta el esclavizamiento de la mujer y la opresión contra ésta. La función de la cultura, y la tradición es proporcionar un marco propicio al bienestar del ser humano. Cuando la cultura y la tradición se utilicen como pretexto contra nosotros, rechazaremos ese argumento y seguiremos nuestro camino. No permitiremos que se nos reduzca al silencio (Nafis Sadik, Directora Ejecutiva del FNUAP. Citado en FNUAP: 1997, p. 1).

De conformidad con los informes nacionales que las Naciones Unidas recibieron de 150 países para la Conferencia Internacional sobre la Población, ciertas características del estatus de la mujer son comunes en todas las regiones del mundo, destacando su más bajo nivel socio-salarial en la fuerza de trabajo, la mayor proporción de mujeres en el sector informal de la economía, la escasez de reformas legales para proteger los derechos de la mujer y la insuficiente representación de la mujer en la política y en los cargos a nivel de toma de decisiones (Ashford, Lori: 1995, pp. 17-18).

Mas aún, barreras socioculturales de diversa índole se yerguen en buenas partes del mundo (principalmente en los países en vías de desarrollo) para una efectiva co-responsabilidad del hombre y la mujer en los procesos de desarrollo y en el ámbito de la vida domésticas cuando se asumen visiones reduccionistas de la mujer centradas en su rol reproductivo.

La ruta del cambio aparece esbozado en el Programa de Acción de la CIPD y de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer:

- Elevación del estatus de la mujer a través de la educación.
- Ampliación de las oportunidades de empleo para las mujeres.
- Reformas legales en pro de la igualdad de los géneros y la eliminación de toda forma de discriminación.
- Protección de la niña.

- Mayor compromiso y participación del hombre en todos los aspectos de la vida familiar. (FNUAP: 1995 y CMF-MIDEPLAN: 1996).

Ahora bien, muchas de estas transformaciones pasan por cambios en las mentalidades colectivas, los cuales, no sobrevienen de la noche a la mañana. Son procesos lentos, de larga duración, que han de acompañarse de cambios también profundos en la estructura económica, social y política. Y de nuevo aquí, el tema de los derechos humanos como valor en una cultura global acicateada por la revolución en la informática y las comunicaciones –distintiva de los procesos de mundialización– puede devenir en un importante factor que favorezca la constitución o potenciación de actores sociales, en las diversas naciones, capaces de exigir la plena realización de los derechos humanos y avanzar por la senda de la equidad de género.

Reflexiones finales

En esta exposición se han examinado tres aspectos que configuran el entorno para el desempeño de la propuesta que aboga por una democracia electoral y participativa amplia, incluyente y representativa: el afianzamiento del enfoque de derechos humanos, las demandas de apertura hacia las democracias y las implicaciones, en el contexto de la mundialización, del enfoque de derechos humanos en las mentalidades colectivas.

Ello, nos permite concluir que:

- El enfoque de derechos humanos juega un papel decisivo para respaldar toda iniciativa que promueva saltos cualitativos en materia de equidad social y equidad de género, jóvenes e indígenas en particular.
- La democracia participativa, como un espacio para promover la equidad social, confluye con las demandas de apertura de los sistemas democráticos y por tantos en el enriquecimiento de una plena visión democrática que por ello mismo no requeriría a futuro ni etiquetas ni adjetivos.
- La transformación de las mentalidades colectivas en aras de la aceptación del tema de la co-responsabilidad entre hombres y mujeres pasa por la superación