

Desafíos a la construcción del Estado y la ciudadanía de las mujeres en Guatemala

Desarrollo "En Contexto"

La publicación de FRIDE Desarrollo "En Contexto", proporciona información sobre los acontecimientos internacionales de actualidad relativos al desarrollo y analiza las implicaciones para las políticas de la comunidad internacional.

FRIDE

La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) es una organización privada, independiente y sin ánimo de lucro, con sede en Madrid. FRIDE concentra sus actividades en cuestiones relacionadas con la democracia y los derechos humanos; paz y seguridad; y acción humanitaria y desarrollo. A través de sus áreas de investigación, FRIDE tiene como objetivo influenciar las políticas de los Estados y fomentar la información pública.

Introducción

Este informe presenta un análisis de los desafíos a la construcción del Estado en Guatemala y sus efectos en la ciudadanía de las mujeres guatemaltecas. Está elaborado como un documento de contexto para un estudio sobre las oportunidades para fortalecer la ciudadanía de las mujeres en Guatemala, que está siendo llevado a cabo por la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) y la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).

Este estudio sobre Guatemala forma parte de un proyecto de investigación más extenso de FRIDE sobre "El fortalecimiento de la ciudadanía de las mujeres en el contexto de la construcción del Estado", que tiene por objetivos informar sobre y promover los procesos de construcción del Estado en Estados frágiles que resulten en una mayor ciudadanía para las mujeres. Este proyecto generará evidencia a nivel de país y análisis entre países sobre la ciudadanía de las mujeres y su relación con el Estado en contextos de Estados frágiles; acerca del impacto de los distintos procesos de construcción del Estado sobre las mujeres; y respecto de las opciones de políticas para promover la ciudadanía de las mujeres en los procesos de construcción del Estado. Reunirá las

lecciones existentes y desarrollará recomendaciones para los actores internacionales y los encargados de formular las políticas a nivel nacional sobre cómo fortalecer la ciudadanía de las mujeres a través de sus estrategias de construcción del Estado. Los estudios de caso para este proyecto incluyen Burundi, Colombia, Guatemala, Kosovo y Sierra Leona.

Los procesos de construcción del Estado pueden tener un enorme impacto en la ciudadanía de las mujeres, lo que, para el propósito de este estudio, se entiende como los derechos y la capacidad de las mujeres para participar en la toma de decisiones políticas a todos los niveles. Las intensas actividades de construcción del Estado que se llevan a cabo en entornos frágiles y situaciones de post-conflicto con frecuencia incluyen la elaboración de una Constitución, la democratización o la reforma electoral, el establecimiento o la reforma de las instituciones ejecutivas, la reforma de la administración pública y los sistemas financieros, el establecimiento de mecanismos de supervisión, la reforma legal y jurídica, la reforma del sector de la seguridad, la descentralización de la gobernanza, y el apoyo a la sociedad civil para que ésta tenga una voz y pueda reclamar la rendición de cuentas al Estado. Estos procesos tienen el potencial para fortalecer de manera significativa los derechos y la participación de las mujeres en la gobernanza. No obstante, para que los procesos de construcción del Estado conlleven esos beneficios para las mujeres, éstos deben tener en cuenta las distintas experiencias de las mujeres en términos de ciudadanía y sus relaciones con el Estado.

En muchos contextos de Estados frágiles, la relación de las mujeres con el Estado es fundamentalmente distinta de la de los hombres. A modo de ejemplo, la relación de las mujeres es a menudo más limitada, existe sólo a nivel local, o es mediada por la familia, la comunidad o las instituciones religiosas o consuetudinarias. Con frecuencia las mujeres se enfrentan a una brecha mayor entre su ciudadanía formal y la sustantiva, así como mayores barreras económicas, sociales y culturales para acceder a sus derechos y participar en la toma de decisiones. La violencia generalizada, dominante en muchos Estados frágiles, combinada con la falta de

capacidad o voluntad estatal para proporcionar seguridad a las mujeres puede resultar en niveles más altos de violencia de género e inseguridad. Asimismo, en muchos contextos de Estados frágiles, las mayores preocupaciones de las mujeres sobre cuestiones domésticas y personales (como el derecho de la familia, las herencias o el acceso a la tierra) son delegadas a instituciones tradicionales discriminatorias o actores no estatales, lo que impide a las mujeres reclamar la rendición de cuentas al Estado en relación a sus derechos en esas áreas. Todos esos factores implican que las mujeres se enfrentan a barreras específicas a la hora de reclamar sus derechos, participar en la gobernanza y demandar la rendición de cuentas estatal —a la hora de actuar como ciudadanos de pleno derecho— y que las medidas para reconstruir o reformar el Estado las afectarán de manera distinta.

Este informe de contexto explora los desafíos para la construcción del Estado y la ciudadanía de las mujeres en la situación de post-conflicto de Guatemala, donde el Estado es débil, está fracturado y se ve minado por actores criminales, y donde gran parte de la población sufre una pobreza extrema, desigualdad y violencia. La primera sección examina las principales características de la fragilidad estatal en Guatemala, en particular derivada de la debilidad de los sistemas político, administrativo y fiscal y de la falta de capacidad estatal para implementar las políticas y leyes progresivas que ha desarrollado tras la firma de los acuerdos de paz de 1996. La segunda sección analiza la situación de la ciudadanía de las mujeres en Guatemala, en particular cómo los derechos formales y la representación institucional de las mujeres que se ha desarrollado tras el final del conflicto no han conllevado cambios; las diversas formas de discriminación a las que se enfrentan las mujeres en los entornos político, económico y social; y el impacto de los niveles extremadamente altos de violencia de género.

Sección I: Construcción del Estado y proceso de formación de las políticas públicas en Guatemala

El sistema político de Guatemala se ha caracterizado históricamente por su rigidez, fragilidad e inestabilidad. Como el peso de los principales actores que lo configuran ha sido muy desigual, concentrando el poder económico y político en reducidos sectores, el poder y alcance del Estado como coordinador, concertador y orientador del esfuerzo nacional ha sido y es muy limitado. Esta realidad se ha manifestado en una debilidad institucional crónica, que hasta la fecha limita la puesta en marcha de políticas públicas predecibles y de largo plazo.

Una democracia deficitaria

Si bien en Guatemala la experiencia republicana desde la independencia ha recogido de manera formal, aunque por demás relativa, los elementos básicos de una democracia liberal representativa (división de poderes, libre juego de partidos políticos, pluralismo respeto de la voluntad de la mayoría, respeto a las garantías individuales y a los derechos humanos, etc.), el país se ha caracterizado por la debilidad institucional. Ésta se ha manifestado en particular en las modalidades de funcionamiento de los partidos políticos, a los que se les ha asignado un papel de legitimación de un sistema autoritario y excluyente.

El proceso político desarrollado durante la segunda mitad de la década de los años ochenta inauguró una nueva etapa, con la elección de una Asamblea Nacional Constituyente, la puesta en vigencia de una nueva Constitución Política de la República en 1986, la elec-

ción de seis gobiernos civiles desde 1985, la pérdida gradual de los espacios de poder militar, y la finalización del conflicto armado interno mediante un largo proceso de negociación, que culminó con la suscripción del "Acuerdo de paz firme y duradera" en diciembre de 1996.

La novedad de la transición política guatemalteca es que el proceso democrático iniciado en 1984 se impulsó en el contexto del conflicto armado interno. No fue sino hasta 1990, en el contexto del proceso de Esquipulas, que se inició el proceso interno de paz, momento a partir del cual ambos marcharon de forma paralela e interrelacionada.

En cuanto al proceso democrático, ha habido elecciones periódicas y alternancia en el poder por gobiernos civiles. Se han efectuado diez y nueve eventos electorales —una elección para Asamblea Nacional Constituyente, 6 elecciones generales (presidencial, legislativas y municipales simultáneas), con dos vueltas en la elección presidencial, 1 elección parlamentaria extraordinaria en 1994, 3 elecciones municipales de medio término (suspendidas con las reformas a la Constitución de 1994), y 2 consultas populares— que han sido catalogados de transparentes y limpios. La participación electoral en el 2007 fue del 60%, la segunda más alta después del 69% alcanzado en 1985.

En cuanto a los Acuerdos de Paz, con los que se puso fin al conflicto armado interno de 36 años de duración, los mismos suscitaron a lo largo de siete años un intenso debate en el seno de la sociedad guatemalteca, el que concluyó con la suscripción de 6 acuerdos sustantivos y 4 de procedimientos. La diversidad y naturaleza del contenido de los acuerdos constituyen una ambiciosa "agenda de nación" de largo plazo, que implica la transformación de una sociedad estructuralmente injusta desde sus orígenes, y de un Estado excluyente y autoritario: plena vigencia de la integralidad de los derechos humanos, pleno reconocimiento de la identidad y derechos de los pueblos indígenas, resolución de la estructural problemática socioeconómica y agraria, afirmación de la preeminencia del poder civil y sometimiento

miento constitucional del Ejército, esclarecimiento histórico y reconciliación, reformas constitucionales y legales indispensables.

Aunque algunos sectores le negaron a los acuerdos de paz durante varios años la naturaleza de compromisos de Estado -argumentando que habían sido suscritos sólo por el gobierno y los representantes del movimiento guerrillero, por lo que no reflejaban un real consenso nacional- el Congreso de la República, mediante el Decreto 52-2005, vigente a partir del 7 de septiembre de dicho año, les reconoció tal carácter. Asimismo, reconoce que el proceso de cumplimiento de los acuerdos es dinámico pero gradual, por lo que el Estado debe ejecutar e impulsar los cambios normativos, institucionales y de políticas públicas implícitos, mediante procedimientos ordenados e integrales, caracterizados por una amplia participación de la sociedad.

Los Acuerdos de Paz constituyen una nueva etapa histórica y una agenda política mínima rectora de la renovación institucional del Estado, que garantiza la unidad nacional, la reconciliación, el respeto a las diferencias y la inclusión. Pese a los avances que se han obtenido en el campo político, en términos de una democracia formal, el lento fortalecimiento de la organización social todavía no ha generado un poder equivalente que posibilite un juego democrático real, con pesos y contrapesos.

En los Acuerdos de Paz se reconoce que la renovación institucional del Estado debe cimentarse en un desarrollo socioeconómico participativo (Acuerdo de Paz Firme Duradera) y que el sistema de consejos de desarrollo tiene un papel fundamental para asegurar la participación ciudadana (Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria).

Para lograr que dicho sistema (establecido por la Constitución de 1985) sea el medio principal de participación de la población en la gestión pública para llevar a cabo la planificación democrática del desarrollo se emitió una nueva ley en 2002 que dio lugar a su reactivación, especialmente mediante la creación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE) y

de los Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDE), y un mayor nivel de participación y de funcionamiento de los Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDE).

Sin embargo, y debido a diversos factores entre los que destacan la demanda insatisfecha en materia de equipamiento comunitario; que la discusión de políticas públicas relevantes, como en el caso de la política de desarrollo rural, se realiza al margen del sistema de consejos; y el desconocimiento que priva entre sus integrantes sobre la naturaleza y funciones de dicho sistema; los Consejos de Desarrollo no atienden las funciones sustantivas que tiene asignadas, especialmente las relacionadas con la formulación de políticas públicas (incluyendo las de desarrollo urbano y rural que les corresponden por mandato constitucional) ni con la formulación del presupuesto de inversión y el control de su ejecución.

Así, los COCODE y los COMUDE se dedican fundamentalmente a promover proyectos de infraestructura y servicios públicos, y los CODEDE a la asignación de recursos para ese tipo de proyectos, a través de la administración, con una gran dosis de discrecionalidad debido a la ausencia de una normativa sobre su aplicación, de la aportación financiera establecida en el presupuesto para los consejos de desarrollo.

Según cifras de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia en el 2007 se registraba la existencia de 12.819 COCODES, sobre cerca de 21 mil lugares poblados del país,¹ cuya efectividad en términos cualitativos sería mínima, pues el Estado los percibe más como objeto de comunicaciones y decisiones que como sujetos protagonistas del desarrollo, con iniciativas y propuestas a ser consideradas por él en un proceso efectivo de concertación.

Por otro lado, el grado de desarrollo de la organización sindical en Guatemala es muy bajo; de hecho habría decrecido respecto de la existente en los últimos 20

¹ Dato tomado de: Nelson Amaro. 2008. Los instrumentos de gestión en los COCODES. En: Fundación Konrad Adenauer. 2008. *Revista Análisis político* no. 4, p. 192. Guatemala: Magna Terra Editores

años del siglo XX. Sin embargo, dada la carencia de estadísticas oficiales seguras y actualizadas, es difícil documentar tal afirmación. Según datos correspondientes al año 2000, la tasa de afiliación sindical (respecto a la PEA), era del 4 por ciento, la menor de los seis países que conforman Centroamérica (Documento interno, ASIES, mayo 2008).² Mientras tal organización se habría incrementado relativamente en el sector público (a nivel del magisterio estatal y de los empleados de la salud, sobre todo), habría decrecido notablemente en los sectores productivos y de servicios privados.

Otro factor que afecta la incidencia de la organización sindical en la generación de políticas públicas es el elevado grado de dispersión de las redes que integran. En el país existen por lo menos 10 confederaciones y federaciones sindicales, así como muchos sindicatos de empresa o gremiales que no están afiliados a aquéllas (y algunos están afiliados directamente a redes regionales).

El sistema presidencialista guatemalteco

Muchas de las democracias de América Latina carecen de estabilidad ya que están afectadas por conflictos entre los poderes públicos, calificados como crisis de gobernabilidad. El choque entre el poder ejecutivo y el legislativo parece ser el tipo de crisis más frecuente en la región, habida cuenta de las características presidencialistas de los regímenes políticos. Con frecuencia, estas crisis se dan cuando los sistemas de partidos están poco institucionalizados, la fragmentación partidaria es alta, la disciplina baja y la confianza en la institución legislativa y en los partidos está muy erosionada.³

La forma de gobierno presidencial descansa en el principio de la separación de poderes, no obstante implica

una situación en la que se comparten poderes y se busca tanto el control mutuo como la colaboración. Cuando esta última falta, se presenta un conflicto de poderes o ingobernabilidad.⁴

En los presidencialismos mayoritarios, los diputados del partido de gobierno conforman la mayoría absoluta en el legislativo, facilitando la aprobación de sus iniciativas de ley y el desarrollo de políticas públicas, aún sin el concurso de otros partidos. Pero la exclusión de la oposición no sólo puede producir polarización e ingobernabilidad, sino constituir un factor de riesgo para la continuidad de las políticas públicas, al no lograrse la reelección. (En Guatemala, el partido de gobierno nunca ha conseguido la reelección en los últimos 24 años.).

Por su parte, los presidencialismos pluralistas se caracterizan porque el partido de gobierno no cuenta con mayoría en el legislativo, lo que requiere relaciones de mayor coordinación, compromisos y alianzas, para poder impulsar su agenda, y eventualmente alcanzar el compromiso de todos los partidos con una agenda de Estado. Sin embargo al no lograr el acuerdo, el gobierno encuentra obstáculos para implementar sus políticas y se genera inestabilidad e ingobernabilidad.

En Guatemala, desde inicios de la apertura democrática en 1985, se han dado las dos formas de presidencialismos. A partir de 2004 se transitó hacia un presidencialismo multipartidista en un contexto pluralista.⁵ Durante el gobierno encabezado por Óscar Berger se conformó un Congreso con diputados representantes de diez fuerzas políticas, en el que ninguna alcanzó la mayoría absoluta. A pesar de que se conformó una alianza entre la coalición en el poder –la Gran Alianza Nacional (GANAN)- con el Partido de Avanzada Nacional (PAN) y la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), el transfuguismo y el insuficiente número de operadores políticos que propiciaran acuerdos con visión estratégica de Estado dificultaron la coopera-

² Según el Boletín de Estadísticas del Trabajo 2001, del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Guatemala 2002, en aquel año estaban registrados 742 sindicatos activos con 71.085 afiliados, que equivalían al 2,57 por ciento de la PEA.

³ ASIES. Partidos Políticos, Congreso y Gobernabilidad Democrática: Lecciones aprendidas y desafíos. Seminario Permanente sobre el Rol de los Partidos Políticos. XXIII Sesión anual, noviembre 2007. Guatemala.

⁴ Ídem.

⁵ Los gobiernos del período 1986 – 2004, con excepción del período 1991-1995, fueron de presidencialismo mayoritario.

ción y coordinación interinstitucional. Aún así, la gobernabilidad no sufrió mayores embates.⁶

En el período actual (2008-2012), el gobierno del Presidente Álvaro Colom enfrenta mayores dificultades para promover su agenda. No sólo el bloque legislativo de su partido (UNE) se ha reducido de 51 diputados a 35, en un año y medio de gestión –para aprobar una ley ordinaria se requieren 80 votos-, sino que tampoco ha habido operadores políticos capaces de generar acuerdos, lo que ha provocado que iniciativas urgentes para el Gobierno se encuentren estancadas, y las pocas que han avanzado, lo han hecho en un entorno de señalamientos sobre “compra de votos”. Dado su limitado número de diputados, se ha visto en la necesidad de buscar alianzas, como la que mantiene con el ahora partido GANA, el Frente Republicano Guatemalteco (FRG) y otros grupos parlamentarios –que también tienen representaciones minoritarias-, para lograr avances. No ha obtenido los mismos resultados con la oposición, particularmente con el Partido Patriota (PP).

En síntesis, un presidencialismo multipartidista que no logre gobiernos estables con capacidad de cooperación entre sus agentes políticos, es raramente capaz de proveer políticas acordes a las necesidades de la población, de atraer apoyo popular, e inclusive de sobrevivir en el futuro.⁷

El sistema de partidos políticos

El actual sistema de partidos políticos en Guatemala se inició con las primeras disposiciones electorales de 1983, y se formalizó con la Ley Electoral y de Partidos Políticos de diciembre de 1985 y sus reformas más importantes de 2004-2006. Una característica de los regímenes democráticos consolidados es un sistema de partidos institucionalizado, que ejerza efectivamente sus funciones de intermediación y representación.⁸

⁶ Ídem.

⁷ Ídem.

⁸ ASÍES. Reformas a la Ley Electoral y desarrollo institucional de los Partidos Políticos en Guatemala. Seminario Permanente sobre el Rol de los Partidos Políticos. XXIV sesión anual. 2008. Guatemala.

El sistema de partidos guatemalteco se ha considerado uno de los más inestables de América Latina, caracterizado por ser numeroso, altamente volátil, fragmentado y caudillista, aunque poco polarizado ideológicamente.⁹ A ello se suma una “discriminación casi estructural” de indígenas y mujeres en las estructuras partidarias. La inestabilidad y falta de institucionalización se reflejan también en una dinámica de nacimiento y desaparición de partidos políticos. La volatilidad electoral, además, acompaña la fragilidad de éstos, y se profundiza por una sociedad que cuenta con bajos grados de identificación partidaria o ideológica.¹⁰

Según un estudio sobre cultura democrática, Guatemala es el país del continente en el cual los ciudadanos tienen el nivel más bajo de identificación partidaria (sólo 15,9 por ciento dijo sentirse identificado con un partido). Aún así, cabe resaltar que en las elecciones generales del 2007 aumentó la participación en las urnas, pasando del 57,9 por ciento registrado en 2003 al 60,36 por ciento.¹¹

Otra de las deficiencias de los partidos en Guatemala, que no ha sido tratada en ninguna de las reformas a la fecha, es su falta de democracia interna. En la legislación vigente no está reglado lo relativo a los derechos y obligaciones de los afiliados, particularmente en cuanto a su participación en la toma de decisiones que, en la práctica, queda en manos de las cúpulas partidarias, nacionales y departamentales.¹² La ley tampoco promueve una mayor participación de las mujeres ni de los indígenas en las estructuras partidarias y candidaturas a cargos de elección popular.

Las reformas a la Ley Electoral introdujeron algunos cambios sustantivos tales como la descentralización de las juntas receptoras de votos; el aumento del número de afiliados y de la deuda política; el control y fiscalización

⁹ Ídem.

¹⁰ Núñez Vargas, Eduardo (Coordinador). Siete claves para el cambio. Análisis técnico, político y normativo del proceso electoral Guatemala 2007. Editorial de Ciencias Sociales. 2008. Guatemala.

¹¹ Azpuru, Dinorah. Cultura política de la democracia en Guatemala, 2008. El impacto de la gobernabilidad. VIII Estudio de cultura democrática de los guatemaltecos. 2008.

¹² ASÍES, 2008. op cit.

zación del financiamiento de los partidos y sus campañas; entre otros. Sin embargo, esas reformas no han sido suficientes. Está todavía pendiente al financiamiento público de los partidos políticos. Actualmente, dependen del capital privado y, aunque con las modificaciones legales de 2004 se incrementó la deuda política (fondos asignados por el Estado) de 2 quetzales por voto válido recibido, a US\$ 2, esto ha sido insuficiente para garantizar la independencia de los partidos.

Otro problema a resolver es el de la representatividad de las circunscripciones electorales, puesto que la mayoría son de tamaño pequeño o mediano (entre uno y ocho escaños). Hay un gran excedente de población que se queda sin representación al aplicar únicamente el criterio de un escaño por cada 80 mil habitantes (en 2007, se calcula que el 10 por ciento de la población quedó sin representación).¹³ Aunque el sistema electoral guatemalteco se autodefine como “proporcional de minorías”, en la práctica, la aplicación del sistema d’Hondt ha beneficiado más a los partidos mayoritarios que a los minoritarios.¹⁴ Por ello, se recomienda buscar otras fórmulas que permitan mejorar la proporcionalidad, como la de Hare y Saint Lagué.

Una “democracia en riesgo”

Se podría sostener que los sistemas políticos formados principalmente por ciudadanos con un alto apoyo al sistema y una alta tolerancia política serían los más estables. Por otra parte, en la situación contraria, la ruptura democrática parecería ser la dirección de un resultado eventual.¹⁵

De acuerdo con el estudio de cultura democrática citado,¹⁶ Guatemala es uno de los países del continente con el menor porcentaje de ciudadanos con actitudes tendientes a una democracia estable; en cambio, es el tercero con actitudes ciudadanas que puedan poner la democracia en riesgo. La causa principal parece ser la

disminución de los niveles de tolerancia política en el país. Es probable que la polarización generada por la campaña política de 2007 haya tenido alguna incidencia, así como los crecientes índices de violencia, inseguridad e incidencia del crimen organizado en el país.

Según ese estudio, Guatemala es uno de los países en donde existe menor apoyo hacia la idea de democracia. Sólo el 57,2 por ciento de los guatemaltecos considera que la democracia es siempre preferible, mientras que el 12,7 por ciento estima que un régimen autoritario puede ser preferible. El Informe Latinobarómetro 2008 señala que al 59 por ciento de los guatemaltecos no le importaría que un gobierno no democrático resolviera sus problemas económicos, y resalta que el 29 por ciento de los ciudadanos piensa que la democracia guatemalteca funciona peor que la del resto de países de América Latina.

El proceso de formación de las políticas públicas

La paradoja del Estado guatemalteco es que no solo es débil, sino que su naturaleza intrínseca ha sido autoritaria, excluyente, discriminatoria e inequitativa, y durante un buen tiempo también represiva, al servicio de intereses que se han beneficiado de las profundas desigualdades que este orden de cosas ha generado en el seno de la sociedad guatemalteca.

En los últimos años, los rasgos más elocuentes de la naturaleza y debilidades del Estado guatemalteco son una baja tasa tributaria, la menor de América Latina; la ausencia de una normativa moderna que regule el servicio civil y garantice la estabilidad en el ejercicio de la función pública pero sobre todo su autonomía frente a los partidos; un sistema de justicia inoperante, minado por la corrupción y la impunidad generalizadas; y un fragmentado sistema de partidos políticos, que no logra echar raíces y avanzar en su fortalecimiento institucional.

En la actualidad, la combinación de tales debilidades, en el contexto de la crisis económica y financiera glo-

¹³ Núñez, op. cit.

¹⁴ Ídem.

¹⁵ Azpuru, op. cit.

¹⁶ Ídem.

bal,¹⁷ ha producido un gobierno con poco poder de convocatoria y escasa capacidad de concertación, no solo por la evidente carencia de operadores políticos sino porque el partido del presidente (UNE) sólo cuenta con el apoyo, no garantizado plenamente, del 22 por ciento de los diputados al Congreso de la República. La percepción de debilidad del Gobierno se ha acentuado por su falta de resultados en el combate de la delincuencia y el crimen organizado, lo que ha llevado los índices de violencia a niveles nunca antes vistos en el país.

En estas circunstancias, si bien en el “Plan de la Esperanza”, plataforma programática presentada por la UNE durante la campaña electoral de 2007 como su propuesta de gobierno, se reconoce la importancia de impulsar políticas públicas para el desarrollo nacional, el complejo proceso político en el que se desenvuelve el gobierno ha impedido la generación de nuevas políticas.

Al respecto, se afirma que la experiencia guatemalteca en esa materia, “en general, refleja un bajo grado de focalización, carencia de un adecuado diseño y evaluación de resultados. Además, la centralización en la administración y ejecución de las políticas, baja interrelación o coordinación entre las políticas sectoriales o territoriales, así como la intermediación social de los fondos, (lo que) no ha sido capaz de generar desarrollo ni de disminuir los altos índices de pobreza. Se agrega al problema, la falta de continuidad de los programas en los distintos períodos de gobierno, junto a las tradicionales prácticas de clientelismo político.”¹⁸

¹⁷ Una de las manifestaciones más nocivas de esta crisis ha sido la reducción drástica de los ingresos fiscales. Al mes de mayo se ha estimado que sería del orden del 20%. Esto se podría contrarrestar parcialmente si se lograra que el Congreso apruebe una ley de modernización fiscal, presentada en agosto de 2008, que prevé la emisión de bonos por Q 1,8 mil millones y autorice empréstitos por Q1,2 mil millones, para lo que aun no se han logrado los acuerdos políticos indispensables. Esta situación no solo afectará severamente la inversión pública sino que hace temer que en el último cuatrimestre del año el gobierno no disponga de los recursos necesarios para el pago de salarios.

¹⁸ UNE, 2007. Plan de la Esperanza, p.1.

La propuesta y ejecución de políticas públicas durante el gobierno de la UNE

En ese contexto, el actual partido de Gobierno propuso ocho políticas públicas, cuyos ejes eran los cuatro programas que conformaban su plataforma programática: solidaridad, gobernabilidad, productividad y regionalidad. “La tarea de superar el subdesarrollo (...) nos lleva a un conjunto de consideraciones para enfrentarlo, tales como el fortalecimiento del Estado como ente rector del proceso de desarrollo y de la conformación de un sistema de economía mixta”, se explica en el documento.

Las ocho políticas propuestas por la UNE son: 1) desarrollo social; 2) desarrollo municipal; 3) seguridad y Estado de derecho; 4) desarrollo democrático; 5) legislativa; 6) desarrollo económico; 7) gestión de riesgos, prevención y atención de desastres; 8) relaciones exteriores.

En el referido plan se afirma que, para que las políticas públicas tengan éxito, el Estado debe mejorar su diseño y consolidar un nuevo estilo de gestión por medio de la definición de prioridades, la coordinación interinstitucional y la promoción de la participación de todos los actores territoriales. “Al Estado le corresponde el financiamiento de las políticas públicas, ampliando la base de recursos por la vía de una sana administración de los ingresos fiscales, la cooperación externa y la participación de la sociedad”. Además, se considera imprescindible que la estrategia cree vínculos con la comunidad; focalice los beneficios; dote de capacidad de resolución al nivel descentralizado; cuente con indicadores de gestión oportunos y de calidad para evaluar los resultados de la implementación; y acepte la heterogeneidad.

Sin embargo, en la práctica esos preceptos se han quedado a nivel de enunciados conceptuales, constatándose más bien la falta de calidad y efectividad en la gestión de los objetivos trazados, ya que tras 16 meses de gestión, pocos de éstos se han cumplido, mientras otros

ni siquiera forman parte del discurso gubernamental. Al respecto, una crítica constante a la actual administración es que parece estar “improvisando”, o “reaccionando” ante la coyuntura, más que siguiendo líneas claras de acción.

Sección 2: Consideraciones generales sobre la ciudadanía de las mujeres guatemaltecas

En Guatemala, la construcción de ciudadanía de las mujeres es un proceso reciente, orientado a crear una relación más positiva, incluyente y equitativa, con el Estado y con la sociedad en general. La apertura democrática de mediados de los años ochenta y la firma de los Acuerdos de Paz a mediados de los años noventa, dieron lugar a inéditas oportunidades para avanzar en las reivindicaciones políticas, económicas, sociales y culturales de las mujeres, que gradualmente intentan aprovechar los espacios de participación institucionalizada y el acceso a la gestión pública, entre otros. Son fenómenos incipientes y frágiles. Sin embargo, deben valorarse desde una perspectiva histórica: la situación de indiferencia, represión y marginación que prevalecía antes de dicha apertura y las oportunidades que el nuevo contexto implica. Es bajo esa doble óptica que se enfoca este estudio: la de los desafíos y la de la agenda pendiente para avanzar en la construcción de la ciudadanía de las mujeres.

Retrospectiva sobre la ciudadanía de las mujeres guatemaltecas

Antes de la llegada de los conquistadores prevalecía en la sociedad maya una cultura matriarcal, en la cual la mujer era considerada como centro de la energía vital a causa de su actividad reproductora y horticultora,

frente de la alimentación comunitaria. Al pasar el tiempo, la actividad productiva agrícola pasó a ser responsabilidad de los hombres, dando lugar al sistema patriarcal, vigente hasta hoy.¹⁹

La situación de las mujeres continuó deteriorándose durante el período de la colonia, cuando las mujeres mayas eran llevadas en calidad de esclavas a los hogares de los conquistadores, siendo maltratadas, violentadas, física, emocional y sexualmente, introduciendo así la discriminación en contra de los y las indígenas.²⁰

A inicios del siglo XX, se origina la transición política del sistema de gobierno monárquico al republicano, lo que no representa ningún beneficio para las mujeres mayas y mestizas, sino que añade el trabajo en el campo sin remuneración alguna, estableciéndose el “jornal familiar”- vigente aún en algunas fincas,²¹ mediante el que se paga al hombre el trabajo efectuado por la mujer y los hijos que les acompañan.

En este periodo, las mujeres criollas comienzan a recibir educación, a compartir ideas con otras mujeres y hombres, empiezan a hablar de los derechos de las mujeres. Una organización intelectual llamada “Gabriela Mistral” surgió dentro de la llamada Generación de los 20, la que a través de la revista “Vida” promovió por primera vez en la opinión pública temas de derechos de las mujeres. Producto de ello es la fundación de la primera escuela pública para niñas.²²

A finales del siglo XX las mujeres rompieron con el estereotipo de reclusión doméstica y se incorporan formalmente al trabajo en el ámbito público,²³ salieron a trabajar como maestras y como obreras; se sumaron a las manifestaciones reivindicativas de los hombres y

¹⁹ PCON. *Las mujeres del ayer, hoy y mañana*. Guatemala, Foro Nacional de la Mujer, Defensoría de la Mujer Indígena, GTZ. 2007.

²⁰ Ibid.

²¹ Monzón, Ana Silvia. *Participación Política de las Mujeres en Guatemala, 1944-1955* Fundación Guatemala, Universidad Rafael Landívar. 2002.

²² Casaus, Marta. “Las redes teosóficas de mujeres en Guatemala: La Sociedad Gabriela Mistral, 1920-1940” *Revista Complutense de Historia de América*. Art 105670:219-255. 2001.

²³ Thillet, Braulia. “Mujeres en la democracia local; tarea difícil, lenta y fluctuante.” *La gestión municipal en Guatemala. Análisis Político volumen II*. Konrad Adenauer Stiftung. 2008.

conformaron diversas organizaciones en defensa de sus derechos tales como *El Sindicato Católico de Señoras y Señoritas Empleadas de Comercio y Talleres, el Comité Pro Ciudadanía dentro de la Organización Obrera de Guatemala (FOG) en 1940, entre otras.*²⁴

Mediante la Constitución de la república del año 1945, las mujeres cobraron vida pública y reconocimiento ciudadano a través del derecho al voto, aunque éste beneficiaba sólo a las mujeres alfabetizadas. Veinte años después, este derecho es dado a todas las mujeres. En el mismo período, la reforma agraria reconoció a la mujer campesina por primera vez, aunque en forma marginal, otorgándole la propiedad de la tierra en caso del deceso de su cónyuge.²⁵

Con el derrocamiento del presidente electo Jacobo Arbenz Guzmán en 1954, Guatemala regresó a una sucesión de gobiernos de dominación militar que llevaron al país un escenario autoritario, caracterizado por la represión y cierre del sistema político. Las mujeres ven nuevamente obstaculizado su camino hacia la participación política.

Paralelamente en el campo internacional, la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, entró en vigor el 7 de julio de 1954 y por presiones de organizaciones feministas es ratificada por Guatemala mediante el decreto 13-07 del 26 de agosto de 1959.²⁶

Los abusos de poder en escalada y la intransigencia de los militares condujo a una guerra contrainsurgente que instó al liderazgo joven, urbano y rural, a sumarse al conflicto armado que por 36 años causó las mayores violaciones a los derechos humanos, muertes y desplazados. Frente a ello las mujeres se organizaron en el interior del país, y en el área urbana surgieron nuevas organizaciones y grupos liderados por mujeres, vinculados a movimientos populares relacionadas a reivindicaciones políticas.²⁷

²⁴ Monzón, A.S. op cit.

²⁵ Monzón, A.S. op cit.

²⁶ "Los desafíos para la participación de las mujeres guatemaltecas". Informe de verificación MINUGUA, marzo 2001.

²⁷ Montenegro, Nineth. "El desafío de la participación política de las mujeres en Guatemala." www.idea.int/publications/wip/upload/chapter_o2a_cs_Guatemala.

En el marco del "Decenio de la Mujer" surgió la Oficina Nacional de la Mujer –ONAM– bajo Acuerdo Gubernativo, el 10 de junio de 1981; dentro de ese mismo contexto, se aprobó aprobada la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), la cual fue ratificada por Guatemala en 1982.

La Constitución política de Guatemala, reconoce para todas las personas los derechos que favorecen la participación política y social y establece una serie de derechos civiles y políticos que anteriormente no habían sido reconocidos, como la libertad del pensamiento, el derecho a elegir y ser electo y el derecho de asociación. Para las mujeres es de particular importancia el artículo cuarto de la Constitución que entró en vigor el 30 de mayo de 1985, ya que por primera vez se hace mención de hombres y mujeres, visibilizándolas como ciudadanas con igualdad de derechos.²⁸

La nueva Constitución dio lugar a la elección democrática del Presidente Vinicio Cerezo (1986) y por primera vez fue notable la presencia femenina en las urnas. Tras su toma de posesión, anunció que sus prioridades serían terminar la violencia política y establecer el gobierno de ley. Las reformas incluyeron nuevas leyes del *hábeas corpus* y amparo (protección ordenada por tribunal), la creación de un comité legislativo de derechos humanos y el establecimiento, en 1987, de la Oficina del Procurador de Derechos Humanos. La Corte Suprema también emprendió una serie de reformas para luchar contra la corrupción y mejorar la eficacia de sistema legal. En la administración Cerezo se vio la presencia de mujeres en cargos de decisión, quienes desde sus instancias impulsan cambios a favor de las mujeres.

Apoyadas en el nuevo contexto legal, las mujeres se organizaron y reforzaron su lucha por familiares y personas víctimas de detención ilegal y desaparecidas. Entre estos grupos destacan: Grupo de Apoyo Mutuo –GAM– en 1984 y la Coordinadora Nacional de

²⁸ Armas, Malvina. Entrevista.

Viudas –CONAVIGUA– en 1985. Ambas organizaciones han contribuido a la construcción de un Estado más responsable en seguimiento a los compromisos firmados por el gobierno de Guatemala.

A partir de 1987 y con el fin de verificar el cumplimiento de los compromisos contraídos por el Gobierno de Guatemala en los Acuerdos de Esquipulas, sobre búsqueda de amnistía, cese del fuego, democratización y elecciones libres; el presidente de la República inició el proceso de paz que duró nueve años y se extendió por cuatro gestiones presidenciales con el tratamiento de la agenda de once temas convenidos por las partes en negociación divididos en dos grupos: los temas sustantivos, que abordan la problemática de fondo del país, y los temas operativos, que plantean la desactivación del enfrentamiento militar y la incorporación a la vida normal de los grupos alzados. El proceso culminó con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, en el Palacio Nacional de la Ciudad de Guatemala el 29 de diciembre de 1996.²⁹

A principios de 1994, dentro del proceso de paz, para consensuar el contenido de cinco de los temas sustantivos, se conformó la instancia de la Asamblea de la Sociedad Civil –ASC–, conformada por doce sectores de la sociedad civil, siendo uno de ellos el sector de mujeres. Su presencia y persistente planteamiento de propuestas a favor del reconocimiento de los derechos de las mujeres logró que se incluyeran demandas estratégicas largamente postergadas por el Estado y que quedaron plasmadas en los acuerdos descritos a continuación:

Acuerdo sobre Cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los acuerdos de Paz. Se establece una instancia para dar seguimiento a los compromisos relativos a la mujer –Foro de la Mujer–.³⁰

²⁹ “Proceso de Negociación de la Paz en Guatemala”. Tomo I. Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala, Guatemala, año 2000.

³⁰ Acuerdo sobre Cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los acuerdos de Paz. Párrafo 29 y 88.

Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en la Sociedad Democrática. Compromiso para apoyar e institucionalizar las organizaciones de mujeres y fortalecer las de carácter político y social.³¹

Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Se reconoce el valor de la participación activa de las mujeres y se compromete a eliminar cualquier forma de discriminación, de hecho o legal contra la mujer.³²

Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. Reconoce la particular vulnerabilidad e indefensión de la mujer indígena frente a la doble discriminación; como mujer y como indígena, con el agravante de una situación social de particular pobreza y explotación.³³

Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento armado. Elimina cualquier forma de discriminación contra la mujer para facilitar el acceso a la tierra, a la vivienda, a créditos y a participar en los proyectos de desarrollo.³⁴

Desafíos y oportunidades para la consolidación de la ciudadanía de las mujeres guatemaltecas

A trece años de la firma de los Acuerdos de Paz las guatemaltecas han transitado por un camino caracterizado por avances lentos, inconexos y fluctuantes. El cumplimiento de la agenda firmada ha permitido la aprobación de leyes y normativas que difícilmente lleguen a la mayoría de mujeres de forma “pronta y cumplida”. Se han establecido instituciones dentro del Estado para asesorar y coordinar las políticas públicas

³¹ Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática. párrafo 59.

³² Acuerdo sobre aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, párrafos, 11, 12 y 13.

³³ Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, párrafos 1 y 2.

³⁴ Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado.

con el fin de promover el desarrollo integral y propiciar la equidad a través de la descripción de la situación de las mujeres en los ámbitos descritos a continuación que revelan pocos avances. Hay más mujeres que han pasado de espectadoras a tomadoras de decisiones, pero aún no se supera el 15 por ciento en ninguno de los poderes del Estado.

El grueso de la población femenina continúa registrando brechas de inequidad y desventaja con relación con los hombres, las mujeres indígenas residentes en el área rural están en mayor desventaja, como se podrá observar en los aspectos analizados a continuación:

A. Relación e interacción en el Ámbito Social

En Guatemala las mujeres constituyen el 51,1 por ciento de la población total de los 12,9 millones de habitantes, la población rural suma el 51,9 por ciento, de los cuales el 52 por ciento son mujeres. De acuerdo con el INE (2006), Guatemala registra un 51 por ciento de pobreza y el 15,2 por ciento de extrema pobreza, siendo las mujeres el sector más afectado. En el área rural la pobreza extrema alcanza el 32 por ciento. Este flagelo castiga más a la población indígena con un 29 por ciento, en comparación con la no indígena que alcanza el 15 por ciento; el 36,8 por ciento de los hogares con jefatura femenina son los más afectados. El Índice de Potenciación de Género recogido en el Informe de Desarrollo Humano de 2000, refleja el grado de avance de la posición de las mujeres en la sociedad, en comparación con los hombres que es del 46 por ciento, lo que sitúa a Guatemala en el puesto 49 de un total de 70 países.

La falta de acceso a la educación ha sido señalada como uno de los mayores impedimentos para el desarrollo de las mujeres, por lo que la eliminación del analfabetismo se ha constituido en un reto permanente para los gobiernos en Guatemala.

De acuerdo con CONALFA para 2006, la tasa global de analfabetismo se redujo del 31,67 por ciento en 2000 al 23,9 por ciento en 2006, mostrando una

mejora más significativa en las mujeres indígenas rurales.³⁵

En 2008, la cobertura educativa en el nivel de educación primaria, alcanzó el 96 por ciento. La inscripción de niñas casi equiparó la de los niños, que alcanzó el 48,5 por ciento del total de inscriptos, aunque en áreas de población indígena se mantienen desigualdades significativas. La brecha de género en la escuela primaria se redujo del 4 por ciento en 2005 al 1,5 por ciento en 2008. La tasa de escolaridad para las niñas superó el 96 por ciento en 2008, frente al 91 por ciento en 2005. Sin embargo, en las poblaciones rurales e indígenas de cada diez niños y niñas que se incorporan al sistema escolar, sólo seis terminan la escuela primaria y uno la secundaria. En el caso de las niñas sólo la mitad logra terminar la escuela primaria. La inscripción neta de la escuela primaria se elevó en gran parte debido al acceso creciente en áreas rurales. El reto educativo actual se ha trasladado hacia el nivel secundario y universitario.

Mediante la creación de la Dirección General Bilingüe Intercultural -DIGEBI-, en 1995, fue impulsada la educación bilingüe intercultural que busca proveer educación en el idioma materno y transformar los contenidos educativos para valorar positivamente la diversidad cultural del país, de manera que se reconozca la herencia y contribución de los pueblos indígenas y que se fomenten los valores y prácticas respetuosos de las culturas del país. La cobertura de educación bilingüe intercultural en el nivel de preprimaria se mantiene en el 59 por ciento, y en el nivel primario solamente abarcaba un 16 por ciento para el año 2005.³⁶

Se evidencia que la atención en el ámbito de salud a las mujeres gira alrededor de su ciclo vital, observándose diferencias en las oportunidades para el aprovechamiento de los adelantos tecnológicos en las entidades de salud del área urbana respecto del área rural, en

³⁵ "La tasa global de analfabetismo", CONALFA. 2006.

³⁶ "Hacia el cumplimiento de los objetivos de Desarrollo del Milenio en Guatemala", 2º. Informe de avances, SEGEPLAN 2006.

donde persisten las acciones de atención básica. La pobreza, la desnutrición crónica y el número de partos inciden severamente en la salud de las mujeres, así como el acceso y la calidad de asistencia médica que puedan recibir. Con el objetivo de enfrentar parcialmente estas situaciones, el Congreso de Guatemala promulgó la Ley de Desarrollo Social en octubre de 2001.³⁷

Asimismo, persisten problemas que causan la muerte de las mujeres por enfermedades que podrían prevenirse, como el cáncer cérvico uterino y de mama, enfermedades de transmisión sexual y la epidemia del VIH/SIDA, la cual está en un proceso de feminización.³⁸ Las mujeres enfrentan mayores riesgos dadas las limitaciones de control sobre su vida sexual, el reducido conocimiento sobre el comportamiento sexual de sus parejas y las relaciones desiguales de poder en el seno de la pareja, lo cual dificulta la prevención. A inicios de 2009 el ministerio de Salud lanzó una iniciativa para ofrecer información y acceso a los anticonceptivos y así aumentar el conocimiento entre los guatemaltecos para superar barreras culturales, religiosas y políticas. Dado que el uso de anticonceptivos era especialmente bajo entre las mujeres mayas, estos esfuerzos se enfocaron en llegar a las poblaciones que recibían pocos servicios en el altiplano guatemalteco. Con ello se ha logrado mejorar el acceso a los servicios de salud reproductiva y de planificación familiar a nivel nacional.³⁹

El problema de la desnutrición crónica para la niñez guatemalteca, 49,3 por ciento (2006) de niños y niñas menores de cinco años, los hace susceptibles a enfermedades mortales, comprometiendo su desarrollo físico e intelectual. En el caso de niños y niñas indígenas esta cifra aumenta al 69,5 por ciento. La desnutrición crónica tiene repercusiones para las niñas durante su etapa reproductiva, ya que la baja estatura de la mujer

puede producir complicaciones en el embarazo y en el parto. Por otro lado, la anemia recrudece en el embarazo dejando a la mujer en precarias condiciones de salud.

La violencia ha cobrado diferentes matices en los últimos años, acentuándose en el caso de las mujeres, vinculada a su condición de género, pertenencia étnica, economía, nivel educativo, así como a patrones patriarcales, entre otros factores.⁴⁰ La violencia intrafamiliar, como manifestación del ejercicio del poder, se presenta en todas las edades. Datos conservadores indican que más de un tercio de las mujeres que conviven con un hombre la padecen.

Esta problemática ha sido abordada en el país por medio de la promulgación de legislación específica y de mecanismos institucionales, como la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y en contra de las Mujeres (CONAPREVI), creada en el año 2000 como ente coordinador, asesor e impulsor de políticas públicas para reducir la violencia intrafamiliar y en contra de la mujer, cuyo Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar y contra la Mujer 2004-2014 (PLANNOVI) representa el marco referencial de acción para el Estado en este tema.⁴¹

Las muertes violentas de mujeres por su condición de género o femicidios han ido en aumento, registrándose más de tres mil muertes violentas en los últimos seis años. Para abordar este problema se creó la Comisión para el Abordaje del Femicidio, integrada por instancias de los tres organismos del Estado que, en coordinación con la Secretaría Presidencial de la Mujer, diseñaron una estrategia y un plan de acción orientados a tratar el problema de forma integral y articulada, y el 9 de abril del 2008 se aprobó la Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer. A casi un año de aprobada la ley, varios estudios y reportajes han demostrado que la justicia aún no llega a las mujeres y que existen serios mecanismos de impu-

³⁷ Política de desarrollo social y población .Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). abril 2002).

³⁸ "Hacia el cumplimiento de los objetivos de Desarrollo del Milenio en Guatemala", 2º. Informe de avances, SEGEPLAN 2006.

³⁹ "Programa de Salud Reproductiva del Ministerio de Salud, Las tasas de prevalencia. MAPAS. 2009.

⁴⁰ Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y en contra de las Mujeres (CONAPREVI). 2000.

⁴¹ Ibid

nidad penal y fáctica en el sistema de justicia que debilitan e impiden que los casos se resuelvan.⁴²

Otras formas de violencia contra la mujer son el tráfico y trata de niñas y mujeres, que están ligados también a la explotación sexual. En ese sentido, después de múltiples propuestas por parte de las organizaciones de mujeres de la sociedad civil, el 18 de febrero de 2009 se aprobó la Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (Decreto 9-2009), la cual busca prevenir –reprimir-sancionar y erradicar- las agresiones mencionadas, así como atender y proteger a las víctimas. Lamentablemente el porcentaje de éxito en la condena de los casos presentados ha sido mínimo.

La migración, tanto interna como externa, por causas ligadas a la pobreza y falta de oportunidades de empleo es otra forma de violencia que a su vez sitúa a las mujeres en condiciones altas de riesgo. La migración interna se caracteriza por estar constituida por niñas y mujeres rurales analfabetas o con escasa educación. Las migrantes externas provienen mayoritariamente desde las áreas rurales de Guatemala (55,1 por ciento) y son en su mayoría mayores de edad. La Encuesta sobre Remesas 2007 y Perspectiva de Género midió el nivel de escolaridad de los guatemaltecos antes de partir y reporta que la mitad (50,9 por ciento) de guatemaltecas residentes en el exterior tienen al menos un grado de educación primaria; el 21,3 por ciento tiene educación secundaria; el 20,2 por ciento, educación diversificada; y el 1,7 por ciento, educación superior; mientras que el 3,4 por ciento no tiene ningún grado de escolaridad y en el 2,5 por ciento del total de migrantes no se pudo identificar el nivel de escolaridad con que partió.⁴³ Esta migración de mujeres con educación incide seriamente sobre el impulso a la organización y participación en el desarrollo de las mujeres en el área rural.

Las mujeres que trabajan en maquilas o que son empleadas de la casa particular en la que viven se

enfrentan a abusos de forma constante, incluido el sexual a manos de sus patronos, quienes no son amonestados ni sometidos a la ley por estos delitos.⁴⁴ En el caso de las trabajadoras de casa particular, que en su mayoría proceden de comunidades indígenas, no gozan de ningún beneficio laboral y esa situación empeora en el interior del país.

B. Relación e interacción en el ámbito económico

Un factor que incide en la invisibilidad de las mujeres en la economía es el subregistro de su participación laboral. En 2007, para la edad comprendida entre 15-64 años tan solo se registra un 35 por ciento de mujeres, comparada con el 85 por ciento de hombres. El 61 por ciento de las mujeres registradas aparecen trabajando en el sector agrícola y una cuarta parte de las mismas son clasificadas como “aporte del trabajo familiar”.

Otro sector que concentra un alto porcentaje de mujeres es el denominado “sector informal”, debido a que este requiere menor nivel de formación y de calificación técnica, lo cual deriva en un menor ingreso y pocas probabilidades de promoción, como lo demuestran las estadísticas de 2006, en donde aparecen las mujeres con 76 por ciento de participación y un 67 por ciento para los hombres.

El sector industrial recientemente se ha constituido en un empleador masivo de mujeres ya que estas conforman el 80 por ciento de los 80.000 trabajadores de las maquiladoras guatemaltecas, enfrentando condiciones de discriminación, abuso e inclusive violencia.

De acuerdo a la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) del año 2006 las mujeres representaban el 53,4 por ciento de la población ocupada por debajo del salario mínimo.⁴⁵

A pesar de que en los últimos años la participación económica y laboral de las mujeres guatemaltecas se ha incrementado se mantiene aún una brecha signifi-

⁴² “Impunidad, Estigma y Género, Estudio de procesos penales por muerte violenta en el Departamento de Guatemala (2005-2009)”. Fundación Myrna Mack. 2009.

⁴³ “ Encuesta sobre Remesas 2007 y Perspectiva de Género”, Cuaderno de trabajo sobre migración # 24.UN-INSTRAW/ IOM.2007

⁴⁴ Human Rights Watch. Guatemala/mujeres/maquilas. 2002. <http://www.fsa.ulaval.ca/personnel/vernag/eh/f/manif/lectures/mujeres%20y%20maquilas.htm>

⁴⁵ Encuesta de condiciones de vida. Población económicamente inactiva. INE, Guatemala. 2006.

cativa respecto de los hombres. Las mujeres participan menos que los hombres en el mercado laboral (35 por ciento y 67 por ciento respectivamente). El salario promedio de las mujeres es menor que el de los hombres, aun cuando se equiparen en nivel educativo y cargo.⁴⁶

La discriminación salarial se ve agravada por el reforzamiento de la triple jornada de trabajo ya que en su integración al mercado laboral las mujeres han mantenido la carga doméstica así como el cuidado del hogar. Las modificaciones al Código de Trabajo en el artículo 89, en referencia a este tema, permanecen postergadas en la Agenda de trabajo del Congreso a pesar de las demandas de las mujeres. De igual manera las referentes a el salario de las trabajadoras de campo y los derechos laborales de las trabajadoras de casa particular.

La situación laboral e ingresos de las guatemaltecas empeoran en el interior del país, especialmente para las mujeres mayas, muchas de las cuales llegan a las ciudades y se enfrentan como única opción a trabajos mal pagados, con jornadas sin limitación de tiempo y carentes de prestaciones laborales (labores de aseo, cuidado de enfermos, preparación y venta de alimentos u otros insumos etc.).

Hay indicadores que muestran en términos económicos que las mujeres son mejores administradoras de los recursos económicos en relación a los hombres; sin embargo, la incorporación de las mujeres en actividades empresariales es afectada por la falta de recursos financieros y no financieros, siendo el caso que muchas mujeres no son elegibles dentro del sistema crediticio del país.

En el campo económico productivo, acceso a los recursos naturales, tierra y vivienda, las distintas iniciativas promovidas por el Estado, aún cuando han contribuido al beneficio de este segmento poblacional, están lejos de cubrir las demandas actuales, a causa de su exclusión en las políticas micro y macroeconómicas; el 76 por ciento de la Población Económica Inactiva son mujeres.⁴⁷

⁴⁶ Slowing, K. y G. Arriola. *La dimensión económica de las exclusiones de género a finales del siglo XX*. Cuaderno de desarrollo humano No. 2001-7. Guatemala, SNUG. 2001.

⁴⁷ "Encuesta condiciones de vida". Población económicamente inactiva Guatemala. 2006.

Según el Fondo de Tierras, hasta el 3 de marzo de 2008, el 92 por ciento de las tierras fue otorgado en copropiedad al hombre y la mujer y el 8 por ciento a mujeres jefas de familia. Con todo, manera las mujeres están en desventaja con relación a la posesión de vivienda, ya que según las estadísticas de 2006 sólo el 18,6 por ciento de la propiedad pertenece a las mujeres.

C. Relación e interacción en el ámbito político

Desde una perspectiva formal, las mujeres guatemaltecas gozan de igualdad de derechos políticos, luego de la obtención de la ciudadanía. Sin embargo, hace falta una equitativa participación política y representación de las mujeres, tanto en las dirigencias de los partidos políticos como en las listas para cargos de elección popular. De acuerdo a un estudio reciente de ASIES, de 16 partidos políticos sólo seis de ellos tratan el tema de la inclusión de mujeres en sus estatutos; a pesar de que el número de sus afiliadas en el 90 por ciento de los partidos supera el 60 por ciento de la totalidad.⁴⁸

El Foro Guatemalteco de Mujeres de Partidos Políticos, fundado en 1996 con el apoyo del Convenio UNICEF-Parlamento Centroamericano, es una instancia que convoca a representantes de todos los partidos políticos inscriptos, con el objetivo de fortalecer el liderazgo y aunar esfuerzos en una agenda de avance político de las mujeres, independiente de la ideología partidaria. Uno de los logros de esta instancia es el mantener la representación de un 90 por ciento de los partidos desde su fundación, aun de aquellos que no tienen instancias específicas de mujeres dentro de su estructura partidaria. Durante parte de 2007 y 2008 revisaron sus documentos constitutivos y elaboraron en forma participativa un Plan Estratégico aprobado en la Asamblea General de abril de 2009.⁴⁹

No obstante el compromiso del Estado de Guatemala, conforme a la Plataforma de Acción de Beijing: " ... de comprometerse a establecer el equilibrio entre

⁴⁸ Barahona, Marco Antonio - *Monografía de los Partidos Políticos de Guatemala 2004 – 2008*. ASIES. 2008

⁴⁹ Entrevista Margarita Urrutia, representante del Partido GANA 2009

mujeres y hombres en los órganos y comités gubernamentales, así como en las entidades de administración pública y en la judicatura, incluidas entre otras cosas, la fijación de objetivos concretos y medidas de aplicación a fin de aumentar sustancialmente el número de mujeres con miras a lograr la representación paritaria de las mujeres y los hombres, de ser necesario mediante la adopción de medidas positivas a favor de las mujeres, en todos los puestos gubernamentales y de la administración pública".⁵⁰

La misma tendencia de exclusión se registra en la proporción de mujeres en cargos de decisión de los organismos ejecutivo, legislativo y judicial. A la fecha en el Congreso de la República, sólo hay 19 mujeres diputadas sobre un total de 158. En el Ejecutivo a diciembre de 2008 se contaba con una ministra de 13; seis de 32 viceministros; cuatro secretarías presidenciales de 12 y seis de 22 subsecretarios y en el organismo judicial tan sólo seis magistradas de diferentes salas. En el ministerio Público hay 10 fiscales. La procuradora adjunta de los Derechos Humanos y cuatro de ocho defensoras son mujeres y una de los cinco magistrados de la Corte de Constitucionalidad.

A pesar de la importancia que para las mujeres representan los espacios locales en el ejercicio de su ciudadanía la menor participación de mujeres se da en cargos representativos en el ámbito local, municipal y departamental, su posibilidad de acceder a cargos de elección y la gestión pública son mínimos. Actualmente presiden los gobiernos municipales seis alcaldesas de los 333 cargos edilicios.

Sin embargo, es importante registrar los avances, algunos ya mencionados en la participación cívico-política de interlocución con el Estado mediante la creación de mecanismos de relación e interacción de las mujeres con el Estado que van dedicadas a atender sus necesidades diferenciadas, tales como: Foro Nacional de la Mujer. (Acuerdos Gubernativos 744-97 y 105-98), la Defensoría de la Mujer Indígena (Acuerdo

Gubernativo 525-99), la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) (200-2000), la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y en Contra de la Mujer (CONAPREVI) y participación con tres delegadas de la sociedad civil (Acuerdo Gubernativo 831-2000) La Defensoría de la Mujer Indígena adscrita a COPREDEH y la Comisión Nacional Permanente de Mujeres Indígenas de COPMAGUA. El Ministerio de Educación creó una Subcomisión de Género en la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa. La Fiscalía de la Mujer creó en junio de 2003 la Procuraduría de la Mujer,

Dentro de las normativas jurídicas y políticas estatales que viabilizan y refuerzan el marco institucional se pueden citar las siguientes: la Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar (Decreto 97-96), la Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer (Decreto 7-99), y su Reglamento (Acuerdos Gubernativos 831 y 868-2000), el Acuerdo Legislativo para dictaminar sobre la integralidad de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (88-2000), las Modificaciones al Código Civil (Decreto 80-98), la Política de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y el Plan de Equidad 1999-2006, la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008-2023, la Ley de Desarrollo Social (42-2001), la Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer. 22-2008, la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002), el Código Municipal. Guatemala. (Decreto 12 - 2002), la Ley General de Descentralización del Organismo Ejecutivo. Guatemala. (Decreto 14-2002), la Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (2009) y la Ley de de Acceso a la Información Pública (2008).

Desafíos y oportunidades actuales de la ciudadanía de las mujeres guatemaltecas

Considerando las características relevantes de la ciudadanía de las mujeres guatemaltecas en algunos aspectos de los ámbitos económico, social y político

⁵⁰ "Los desafíos para la participación de las mujeres guatemaltecas". Informe de verificación MINUGUA. marzo 2001.

anteriormente expuestas, se debe tomar en cuenta que para fortalecer la relación e interacción mujeres/Estado en Guatemala, el proceso debe enfocar las dos instancias que interactúan.

El Estado por su lado, no solo debe crear políticas estatales para las necesidades específicas de las mujeres, como parcialmente lo ha venido haciendo, sino también proveer los medios para que éstas se ejecuten a fin de garantizar plenamente su relación e interacción. La eficacia y la eficiencia del funcionamiento de las instituciones, organizaciones, instancias, normativas, mecanismos y procedimientos creados hasta la fecha en materia de ciudadanía de las mujeres guatemaltecas, han sido deficientes por no contar con la debida articulación interestatal, derivando en una respuesta débil.

Por otro lado la totalidad de mujeres guatemaltecas deben alcanzar un nivel de organización que legalice y legitime su participación ciudadana en la gestión pública, no sólo para reivindicar sus derechos sino también con una capacidad "crítica y de propuesta" para incidir en los programas públicos, la inclusión efectiva de los actores sociales, en el sistema político, en la representación y en la adopción de decisiones", para la constitución de un Estado democrático y responsable.

Un esfuerzo en esa dirección fue realizado por la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) durante 2007, con la evaluación y actualización de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas (PNPDMG), la cual se llevo a cabo con el concurso de organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales e instancias de mujeres nivel nacional. En la historia del país ninguna política pública había sido sujeta a un proceso similar, ni se había actualizado basándose en los resultados de su evaluación.

La SEPREM, como mecanismo coordinador y asesor al más alto nivel de políticas públicas, promueve el desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas. Por mandato su trabajo es estratégico, político y de carácter técnico y le permite hacer incidencia en los linea-

mientos generales de gobierno, estrategias y prioridades nacionales. Dada su posición en el gabinete de Gobierno, la Secretaría cuenta con diagnósticos de primera mano del sector público y del funcionamiento de los mecanismos en los ministerios, lo que proporciona información muy útil para el seguimiento de los ejes de la política de la mujer y para que al elaborar planes de trabajo conjuntos y definir estrategias de intervención estén mejor focalizadas y tengan mayor incidencia en beneficio de las mujeres.

Por ello, tanto la política como el Plan de Equidad de Oportunidades, aún por elaborar, técnicamente responden a las demandas de la ciudadanía de las mujeres, como la participación ciudadana organizada de éstas respondería a las demandas del proceso de construcción del Estado guatemalteco, por parte de este segmento de la población. Entonces, la puesta en acción de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008-2023 y el fortalecimiento de la SEPREM representa a su vez un reto y una oportunidad para el proceso de consolidación y desarrollo de la ciudadanía de las mujeres guatemaltecas.

La aprobación de la Ley General de Descentralización, la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y del Código Municipal es la trilogía de leyes que abren la oportunidad para el desarrollo de las mujeres en el ámbito local, donde se desempeña el sector más desfavorecido de la población femenina.

Por un lado, estas leyes permiten plantear la participación ciudadana y el respeto a la realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe; abriendo brechas a lo interno de las estructuras municipales en la gestión pública y hacia fuera en el control social. Paralelamente, prevén la creación de instancias específicas para las mujeres tales como las Oficinas Municipales de la Mujer, las representantes ante los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES) y las representantes ante los Concejos Municipales de Desarrollo (COMUDES). El fortalecimiento de estas instancias y su articulación es una oportunidad y un reto a afrontar para la construcción de la ciudadanía de las mujeres.

Históricamente, desde organizaciones como la Sociedad Gabriela Mistral, las instancias de mujeres han impulsado el reconocimiento de los derechos de las mujeres y en particular, a partir de 1985, el ejercicio de una ciudadanía activa. Esto les ha llevado a crear coordinaciones, redes y alianzas para incidir mejor en los ámbitos de toma de decisiones y de gestión pública. La articulación de las organizaciones de mujeres desde la sociedad civil con instituciones del Estado, propicia la construcción de una nueva cultura política, por un lado, y, por el otro, impulsa propuestas de políticas y acciones a favor de las mujeres.

Producto de este tipo de alianzas es la que se dio con el *lobbying* efectuado para la aprobación de la Ley en contra del Femicidio, en donde participaron activamente instancias como Convergencia Cívico Política, Asociación Mujeres Vamos Adelante –AMVA-, Foro Guatemalteco de Mujeres de Partidos Políticos

–FGMPP-, Comisión de la Mujer del Congreso, Mujeres Parlamentarias, Secretaría Presidencial de la Mujer –SEPREM- entre otras.

Otro ejemplo reciente es el trabajo técnico y de *lobbying* político, realizado para formulación de la solicitud dirigida a la Comisión Electoral y de Partidos Políticos, sobre la enmienda al Artículo 212 a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, en la cual se han articulado la Comisión de la Mujer del Congreso, Mujeres Parlamentarias, Foro Guatemalteco de Mujeres de Partidos Políticos –FGMPP-, Convergencia Cívico Político, MOLOJ y AMVA. Esta reforma consiste en lograr la equidad, no solo de género sino también étnica, en los listados elección popular.

Estas alianzas son un reto y una oportunidad para la ejecución de una agenda efectiva en la construcción de la ciudadanía de las mujeres guatemaltecas.

Magali Quintana Saravia, Ana Lucía Blas y Marco Antonio Barahona,
Investigadores de ASIÉS, Guatemala.



Asociación de Investigación
y Estudios Sociales



© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org.

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org.

www.fride.org

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid — ESPAÑA. Tel.: +34 912 44 47 40 — Fax: +34 912 44 47 41. Email: fride@fride.org