

**Development Associates, Inc.
University of Pittsburgh
Asociación de Investigación
y Estudios Sociales
(ASIES)**

LA CULTURA DEMOCRATICA DE LOS GUATEMALTECOS

Tercer Estudio 1997

Guatemala, enero de 1998

Consultores del Proyecto:

**Dr. Mitchel Seligson
(University of Pittsburgh)**

**Dr. Malcom Young
(Development Associates)**

**Lic. Max Eduardo Lucas P.
(ASIES)**

**Licda. Dinorah Azpuru
(ASIES)**

**Implementado por Development Associates Inc.
y sus subcontratistas:
Universidad de Pittsburgh y
Asociación de Investigación y Estudios Sociales
(ASIES)**

**Como parte del Contrato
No. 520-0398-C-002293-00
de la Misión USAID/Guatemala**

Consultores del Proyecto:

Dr. Mitchel Seligson
(University of Pittsburgh)

Dr. Malcom Young
(Development Associates)

Lic. Max Eduardo Lucas P.
(ASIES)

Licda. Dinorah Azpuru
(ASIES)

**Implementado por Development Associates Inc.
y sus subcontratistas:
Universidad de Pittsburgh y
Asociación de Investigación y Estudios Sociales
(ASIES)**

**Como parte del Contrato
No. 520-0398-C-002293-00
de la Misión USAID/Guatemala**

**Development Associates, Inc.
University of Pittsburgh
Asociación de Investigación
y Estudios Sociales
(ASIES)**

LA CULTURA DEMOCRATICA DE LOS GUATEMALTECOS

Tercer Estudio 1997

Guatemala, enero de 1998

INDICE DE MATERIAS

	Página Nº
RESUMEN EJECUTIVO	1
Hallazgos Principales	1
Conclusiones Principales	4
CAPITULO I	5
Introducción	5
Contexto Político para el Informe	6
Puntos importantes de las Encuestas Anteriores	
Comparados con los Resultados de 1997	8
La Muestra de la Encuesta y el Cuestionario	12
Comparaciones de las dos series de datos	16
CAPITULO II	18
Las Organizaciones de la Sociedad Civil, el Gobierno	
Local y la Democracia	18
Los Niveles de la Participación en las Organizaciones de	
la Sociedad Civil	20
Los Factores de la Variación en la Participación de las	
Organizaciones de la Sociedad Civil	24
Las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Gobierno	
Local	48
Las Organizaciones de la Sociedad Civil y los Valores	
Democráticos	66
CAPITULO III	77
Las Percepciones Acerca del Sistema de Justicia	77
Las Características de las Víctimas de Crimen o Delito	79
Accesibilidad y Proximidad del Sistema	82
Imparcialidad de los Procedimientos	85
Satisfacción con los Resultados	95
Factores Asociados con el Apoyo al Sistema de Justicia	97
CAPITULO IV	101
Conclusiones	101
La Sociedad Civil	101
El Gobierno Local	104
El Sistema de Justicia	106
La Democracia	108

INDICE DE PRESENTACIONES

		Página Nº
Ilustración I.1	Distribución de la Muestra para 1997.....	14
Cuadro I.1	Características Seleccionadas de las Muestras Nacionales de 1993 y 1995.....	17
Ilustración II.1	La Participación en las Organizaciones de la Sociedad Civil: 1993-1997.....	21
Ilustración II.2	La Participación en las Organizaciones de la Sociedad Civil, 1997 - 9 Grupos	22
Ilustración II.3	La Participación en las Organizaciones de la Sociedad Civil, 1997 - 7 Grupos	23
Ilustración II.4	La Participación en las Organizaciones de la Sociedad Civil, 1993	24
Ilustración II.5	La Participación en las Organizaciones de la Sociedad Civil y la Educación, 1997.....	25
Ilustración II.6	La Participación en las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Género, 1997	26
Ilustración II.7	La Participación en las Organizaciones de la Sociedad Civil, 1997 por Género y Tipo de Organización	27
Ilustración II.8	Participación en los Comités de la Iglesia, 1997 por Género y Educación	28
Ilustración II.9	Participación en los Comités de Educación, 1997 por Género y Educación	30
Ilustración II.10	Participación en los Comités de Educación, 1997 por Género y Edad	31
Ilustración II.11	Participación en los Comités de la Iglesia, 1997 por Género y Edad	32
Ilustración II.12	Participación en los Comités de Desarrollo Comunitario, 1997 por Género y Educación	33
Ilustración II.13	La Participación en las Organizaciones de la Sociedad Civil, 1997 por Residencia Urbana/Rural	34
Ilustración II.14	Participación en las Asociaciones Profesionales, 1997 por Género y Educación	35
Ilustración II.15	Participación en los Clubs de Servicio, 1997 por Género y Educación	36
Ilustración II.16	Participación en los Sindicatos, 1997 por Género y Educación	37
Ilustración II.17	Participación en las Cooperativas, 1997 por Género y Educación	38

Ilustración II.18	Participación en los Partidos Políticos, 1997 por género y educación	39
Ilustración II.19	Participación en los Comités Cívicos, 1997 por género y educación	40
Ilustración II.20	Evolución de la división étnica en Guatemala, 1774-1994	41
Ilustración II.21	Población auto-identificada como Indígena: Muestras de 1993, 1995 y 1997	42
Ilustración II.22	Población que usa el traje Indígena por género, 1993, 1995 y 1997	43
Ilustración II.23	Idioma que hablan las personas entrevistadas, 1997	44
Ilustración II.24	La auto-identificación étnica y la participación en las organizaciones de la sociedad civil, 1997	45
Ilustración II.25	Idioma hablado y la participación en las organizaciones de la Sociedad Civil 1997	46
Ilustración II.26	Participación en las Organizaciones de la Sociedad Civil, uso del traje Indígena, 1997	47
Ilustración II.27	Confianza en las instituciones: 1997	49
Ilustración II.28	Trato recibido del Gobierno, 1997	50
Ilustración II.29	La Participación en el Gobierno Local o Municipal 1995 y 1997	51
Ilustración II.30	La Satisfacción con los servicios municipales: 1995 y 1997, urbana y rural.....	52
Ilustración II.31	La eficacia en resolver problemas locales, 1995	53
Ilustración II.32	La Eficacia en Resolver Problemas Locales, 1997	53
Ilustración II.33	¿Cuán bien Informados les mantiene la Municipalidad? 1997	55
Ilustración II.34	La Participación en el Gobierno Local o Municipal por género, 1997	56
Ilustración II.35	La asistencia a las reuniones municipales: Encuesta 1994, Centro América	57
Ilustración II.36	La participación en las organizaciones de la Sociedad Civil y la asistencia a las reuniones municipales, 1997	59
Ilustración II.37	La participación en las organizaciones de la Sociedad Civil y las demandas al Gobierno local o municipal, 1997	60

Ilustración II.38	La Participación en las Organizaciones de la Sociedad Civil (por grupo) y la asistencia a las reuniones municipales, 1997	61
Ilustración II.39	La participación en las Organizaciones de la Sociedad Civil (por grupo) y los que hacen demandas, 1997	62
Ilustración II.40	Asistencia a las reuniones municipales y la satisfacción con el servicio, 1997	63
Ilustración II.41	La satisfacción con el servicio y las demandas al gobierno local o municipal, 1997	64
Ilustración II.42	Diagrama de Ruta	65
Cuadro II.1	Relación teórica entre la Tolerancia y el apoyo al sistema en las instituciones político-democráticas	66
Ilustración II.43	La Tolerancia en Guatemala, 1993-1997	67
Ilustración II.44	Apoyo al Sistema, 1993-1997	68
Cuadro II.2	Tolerancia y Apoyo al Sistema	70
Ilustración II.45	Apoyo a la democracia, 1993-1997	71
Ilustración II.46	Las Organizaciones de la Sociedad Civil y la Tolerancia, 1993 - 1997	72
Ilustración II.47	Las Organizaciones de la Sociedad Civil y Apoyo al Sistema: 1993 - 1997	73
Ilustración II.48	Las Organizaciones de la Sociedad Civil y Apoyo al Sistema: 1997	74
Cuadro II.3	Coefficientes	75
Cuadro II.4	Coefficientes	76
Cuadro III.1	Porcentaje de confianza en los Tribunales de Justicia	78
Ilustración III.1	Víctimas de crimen o delito por región	80
Cuadro III.2	Características seleccionadas de las víctimas de crimen o delito	81
Cuadro III.3	Prontitud percibida de los Juzgados o Tribunales por Año (Porcentaje)	83
Cuadro III.4	Prontitud del Sistema por el Grado de exposición	83
Cuadro III.5	Facilidad para denunciar un crimen o delito (Porcentaje)	84

Cuadro III.6	Grado hasta dónde la Policía y los Juzgados o los Tribunales se perciben como Defensores de los derechos de los Guatemaltecos	87
Ilustración III.2	Igualdad de trato a indígenas con relación a los ladinos por la Policía y los Juzgados.....	87
Cuadro III.7	Trato percibido por los indígenas y ladinos de la Policía y los Juzgados o Tribunales	88
Cuadro III.8	Trato de los Juzgados o los Tribunales al rico y poderoso	90
Cuadro III.9	Trato dado por la Policía, los Juzgados o los Tribunales y el Ministerio Público (Porcentaje que respondió en 1997)	91
Ilustración III.3	Trato negativo dado por la Policía y los Juzgados o los Tribunales (Porcentaje que respondió que ha sido tratado mal o muy mal)	92
Ilustración III.4	Trato dado por el Sistema de Justicia y la participación Comunal (Relacionada con la Iglesia, la Escuela y los grupos de mejoramiento comunitario)	94
Ilustración III.5	Trato dado por el Sistema de Justicia y la participación en las Organizaciones de la Sociedad Civil	95
Cuadro III.10	Satisfacción con los resultados de contactar a los Policías o Jueces	96
Ilustración III.6	En respuesta a un crimen, quién aplicaría la justicia	97
Ilustración III.7	La Educación y el Apoyo al Sistema de Justicia	98
Ilustración III.8	Trato dado por la Policía, los Juzgados y otras autoridades y el apoyo al Sistema de Justicia	99
Ilustración III.9	Trato dado por la Policía, los Juzgados y otras autoridades y el apoyo al Sistema Político	100

Resumen Ejecutivo

Este estudio describe el estado de los más relevantes valores democráticos en Guatemala y cómo esos valores cambiaron o no en los últimos cuatro años. En este informe se le dá un énfasis particular a los valores característicos de la participación en las organizaciones de la sociedad civil, los gobiernos locales o municipales, y el sistema de justicia.

El informe está basado en encuestas domiciliarias nacionales, realizadas en Guatemala, diseñadas científicamente y llevadas a cabo en los meses de mayo de 1993 y abril de 1995 y 1997. El cuestionario se basó en investigaciones previas hechas en Centro y Sur América, Europa Occidental y los Estados Unidos. Aunque la mayoría de las entrevistas fueron respondidas en Español, algunas entrevistas se hicieron en alguno de los 4 principales idiomas indígenas a los cuales el cuestionario había sido traducido cuidadosamente.

Hallazgos Principales

Constituyeron aspectos centrales del estudio los conceptos de apoyo al sistema, apoyo a las libertades democráticas y las relaciones mutuas entre ambos. El apoyo al sistema está definido como la legitimidad acordada por el pueblo al sistema político en general y a las instituciones que lo componen. El apoyo a las libertades democráticas (o tolerancia política) es la serie de valores que se enfocan en la aceptación de la democracia dentro del contexto de un orden democrático. La relación entre estas dos variables proporciona un indicador de la estabilidad democrática. Al respecto, el estudio halló:

- Un significativo cambio positivo, entre 1995 y 1997, en el nivel de apoyo para la democracia estable; ligeramente menos del 20% de la población reflejó estos valores en ambos años 1993 y 1995, pero el número había aumentado a 24% para Abril de 1997. Además, hubo un aumento general en la proporción de los guatemaltecos ubicados en la amplia categoría de apoyo a la democracia (es decir, la combinación de una democracia estable e inestable), elevándose del 50% en 1993 al 58% en 1997.
- El nivel de tolerancia política entre la población guatemalteca como un todo, aumentó entre 1993 y 1995, y de nuevo entre 1995 y 1997 (de 44, a 49, y luego a 52, en una escala de 100 puntos). El nivel de tolerancia para la disensión política se elevó significativamente entre los ladinos (de 40 en 1993 a 51 en 1995 y a 56 en 1997), pero no cambió entre la población indígena (permaneció en 49).

- No hubo un cambio general en el nivel del apoyo al sistema (permaneció alrededor de 40 en una escala de 100 puntos), pero al analizar los datos en términos de etnicidad, se hallaron diferencias importantes. En 1993, el nivel de apoyo de la población ladina era significativamente más alto de lo que era el de la población indígena. Pero en 1995, el nivel de apoyo al sistema, proveniente de la población indígena, había aumentado significativamente, a tal grado que ambas poblaciones, la ladina y la indígena tenían el mismo nivel de apoyo al sistema, como sucedió de nuevo en 1997.

Los hallazgos principales con respecto a la participación en las organizaciones de la sociedad civil, el gobierno local, y el sistema de justicia, incluyen:

- La participación en las organizaciones de la sociedad civil tiene vínculos con la democracia en la forma de un apoyo al sistema y a la tolerancia política de manera clara y estadísticamente significativa. Los guatemaltecos que participan en las organizaciones de la sociedad civil es más probable que evidencien niveles más altos de apoyo al sistema y de tolerancia política que aquellos que no participan en las organizaciones de la sociedad civil.
- La participación en el desempeño del gobierno local tiene un papel importante en el fortalecimiento de la democracia, y probablemente existen vínculos entre la participación en las organizaciones de la sociedad civil y la participación en el gobierno local o municipal. Aquellos que están activos en las organizaciones de la sociedad civil, es mucho más probable que participen en lo que atañe al gobierno local y también le hagan demandas que quienes están inactivos en las organizaciones de la sociedad civil. La participación de los ciudadanos en lo que concierne al gobierno local también está fuertemente vinculada a la satisfacción con los servicios del gobierno local y al apoyo al sistema.
- Más de tres cuartos de la población participan por lo menos en una de las distintas organizaciones de la sociedad civil, y casi la mitad (47 por ciento) de la población participa en dos o más. El nivel de participación en las organizaciones de la comunidad tales como las escuelas, iglesias y en las organizaciones de desarrollo comunitario, aumentó de alguna forma desde 1993 a 1997, pero no hubo cambio en el nivel de participación en grupos ocupacionales como los sindicatos o las cooperativas.
- No existen diferencias significativas en la participación en las organizaciones de la sociedad civil entre los indígenas y los ladinos, exceptuando los grupos de las iglesias, donde los indígenas participan en grados significativamente más altos; por otra parte los ladinos participan más en clubs o asociaciones de servicio que los indígenas.

Conclusiones Principales

La tendencia en los datos es positiva con relación a consolidar una democracia estable en Guatemala. La encuesta muestra que la población es más tolerante del disenso político y hay indicios de que existe el potencial para elevar el nivel de apoyo al sistema político si las tendencias actuales continúan.

Hay indicios provenientes del estudio que invertir esfuerzos en las organizaciones de la sociedad civil o infraestructura social, los gobiernos locales y los sectores de justicia, serían beneficiosos para el fortalecimiento de la democracia en Guatemala. Entre los hallazgos más positivos contenidos en el estudio está el alto nivel de confianza que los guatemaltecos otorgan a sus gobiernos locales. La democracia en Guatemala puede ser lograda de forma más eficiente al construirla desde abajo, desde las organizaciones de base.

Capítulo I. Introducción

Guatemala ha experimentado transformaciones políticas importantes durante los últimos cinco años. Un intento de golpe de Estado dado por un presidente electo (Jorge Serrano) fracasó, debido tanto a la presión interna como a la internacional. Un presidente escogido por el Congreso de la República para reemplazar a Serrano (Ramiro De León), completó su período presidencial y presidió de principio a fin unas elecciones libres que dieron como resultado una transferencia pacífica del poder a un presidente que representa una orientación política diferente. El nuevo Presidente, Alvaro Arzú Irigoyen, ha trabajado con un Congreso en el que el partido político que lo apoya tiene mayoría. A nivel local se han desarrollado procedimientos políticos para la eficaz incorporación de la gran población indígena de Guatemala. Un conflicto armado de más de treinta años se ha terminado oficialmente, y las disposiciones de los acuerdos de paz, suscritos por las fuerzas de la guerrilla y el gobierno, están empezando a ser puestas en marcha. El poder de los militares se ha reducido, los refugiados están retornando al país, los ex-guerrilleros se están reincorporando a la sociedad civil y algunos líderes políticos mayas han reemplazado a los funcionarios ladinos en muchos gobiernos locales.

Los cambios han sido positivos, pero no sin producir sus propias tensiones. El crimen o delito y la violencia, motivados por las necesidades económicas inmediatas más que por las agendas políticas o sociales, se han elevado dramáticamente. De modo que la pregunta permanece, ¿Pueden ser institucionalizados los cambios positivos, tanto a través del establecimiento y el mantenimiento de las instituciones públicas eficaces y de la sociedad civil, como a través del desarrollo de un marco de actitudes que apoye el proceso de democratización?

El Sistema de Monitoreo de Indicadores Democráticos, realizó encuestas en Mayo de 1993 y en Abril de 1995 para medir los valores democráticos en Guatemala, cuyos resultados ya fueron publicados.¹ Este informe presenta los resultados de una tercera encuesta, emprendida en Abril de 1997 y permite un examen de los

¹ Mitchell A. Seligson y Joel M. Julkowitz, con la colaboración de Max Eduardo Lucas y Dinorah Azpurú de Cuestas. *Guatemalan Values and the Prospects for Democratic Development -La Cultura Democrática de los Guatemaltecos-* (Arlington, VA: Development Associates, 1994). Malcolm B. Young, Mitchell A. Seligson y Joel Julkowitz, con la colaboración de Max Eduardo Lucas y Dinorah Azpurú de Cuestas. *Segundo Informe: Guatemalan Values and the Prospects for Democratic Development -La Cultura Democrática de los Guatemaltecos-* (Arlington, VA: Development Associates, Junio de 1996).

cambios en las actitudes políticas pertinentes a la democracia de 1993 a 1997 y la exploración, con más profundidad que en los anteriores informes, de las actitudes con relación a las organizaciones de la sociedad civil, el gobierno local y el sistema de justicia.

A continuación se hace una descripción breve de los principales sucesos y cambios políticos que han ocurrido entre Mayo de 1993 y Abril de 1997. Esto servirá como antecedente para la presentación de los resultados de 1997, los puntos sobresalientes de los estudios anteriores junto con los hallazgos paralelos de la encuesta de 1997, y una reseña de los apuntes metodológicos de los hallazgos contenidos en este informe.

Contexto Político para el Informe

La transición a la democracia en Guatemala, iniciada en 1988, entró en una fase importante con la firma de los Acuerdos de Paz en Diciembre de 1996. Los Acuerdos de Paz marcan el fin del conflicto armado de más de 36 años y son el resultado de las negociaciones entre el gobierno y la guerrilla. La situación ha evolucionado desde un antagonismo de posiciones políticas a una mayor tolerancia, lo que a su vez ha conducido a las negociaciones que, para muchos, eran inconcebibles.

No obstante, permanecen algunas tensiones. Ciertos grupos -algunos de los que más sufrieron durante el enfrentamiento armado- no están satisfechos con los convenios alcanzados en los Acuerdos. Además, algunos segmentos conservadores de la población no aceptan los cambios que han sido propuestos, argumentando que no pueden ser apoyados legalmente.

En principio puede decirse que los esfuerzos recientes por institucionalizar la democracia están empezando a producir resultados. El Tribunal Supremo Electoral ha desempeñado un papel clave en organizar y llevar a cabo 10 eventos electorales y un referendun nacional (consulta popular); todos fueron conducidos de una manera clara y eficiente. En las elecciones más recientes (Noviembre de 1995 y Enero de 1996), por primera vez en muchos años, hubo una participación pluralista que incluyó a un partido político de la izquierda el cual propuso candidatos de organizaciones comunitarias para su elección, seis de los cuales resultaron electos diputados y otros resultaron electos para integrar concejos municipales.

Por otro lado, los datos de los estudios que se generan desde 1993, sugieren que los esfuerzos para mejorar el sistema de justicia podrían estar empezando a producir frutos. Entre 1993 y 1997 ha habido un mejoramiento significativo en la manera como la gente percibe haber sido tratada por la policía y, en menor grado, por los juzgados o tribunales de justicia.

Sin embargo, la concurrencia de los volantes ha estado disminuyendo en las elecciones más recientes, comparada con la elección de 1984 cuando se eligió la Asamblea Nacional Constituyente. Este es un tema de discusión de gran preocupación para un país como Guatemala, que necesita legitimar su sistema político para fortalecer la democracia.

A pesar de su importancia a largo plazo, durante los primeros cuatro meses de 1997, los Acuerdos de Paz ocuparon una posición secundaria en la opinión pública en relación a temas tales como la crisis económica y la inseguridad ciudadana. Hubo poco debate público sobre los Acuerdos y el pequeño grupo de defensores activos no había logrado informar plenamente a la mayoría de la población sobre esas disposiciones y sus implicaciones para el proceso democrático y el futuro del país. Se crearon 27 comisiones paritarias. 18 estudian temas sustantivos de los acuerdos. Sus informes deberán provocar reformas en la Constitución, Leyes y reglamentación a nivel nacional, regional, departamental y municipal.

Es importante notar que la política económica del gobierno y las tácticas de "shock" que ha tomado para poner en marcha esa política, puede haber tenido más efecto en la opinión pública que lo que tuvo el proceso de paz. En el momento en que se hizo la encuesta en Abril de 1997, no se había realizado un diálogo serio entre los distintos sectores institucionales, necesario para llegar a un consenso al respecto de las futuras políticas de desarrollo. Particularmente en lo concerniente a sus políticas sobre la reforma de tenencia de tierras y la privatización de las empresas públicas, el gobierno estaba enfrentando oposición, sobre todo de grupos izquierdistas, de los sindicatos y de algunos grupos de campesinos.

El desarrollo de la democracia en Guatemala requiere del consenso público, logrado a través de un trato justo y equitativo de los individuos y que tome en cuenta la naturaleza multicultural y multiétnica de la sociedad guatemalteca. Sin embargo, esto conduce a la necesidad de dirigir preguntas sobre cómo resolver los conflictos sociales que han surgido del escaso número de políticas sociales dirigidas a la integración social y a la redistribución de la riqueza, preguntas cuyas respuestas fueron postergadas por el conflicto armado. La desigualdad en la tenencia de la tierra continúa siendo uno de los problemas de mayor tensión social en Guatemala y ha derivado en frecuentes invasiones ilegales de tierras en el interior del país. A la fecha el gobierno había fracasado en exponer este tema de discusión, a pesar de la creación de instituciones tales como COMTIERRA y FONATIERRA, que están supuestas a ayudar a resolver tales conflictos.

Al mismo tiempo, el tema de discusión sobre el establecimiento de un Estado de Derecho como consecuencia de los Acuerdos de Paz es complejo y enfrenta muchos obstáculos que pueden socavar la confianza en el éxito del proceso de paz. Lo más crítico de dichos obstáculos lo constituye: el crónico temor al crimen o

delito, el miedo constante al secuestro, la falta de fé en las autoridades responsables de mantener la paz y de aplicar la justicia y la aparente inmunidad de enjuiciamiento disfrutada por mucho de los perpetradores de los crímenes más graves (tales como el tráfico de drogas, contrabando y asesinato). Todo esto provoca, por una parte, tensión entre los procesos que favorecen la democratización y la participación pública, y por otra parte, el funcionamiento de un gobierno eficiente y eficaz que responda a los temores de la mayoría, ambos necesarios para un Régimen o Sistema Político.

Finalmente debe notarse que a pesar del descontento general, se han abierto oportunidades para las organizaciones de origen rural o popular, en particular entre la población indígena. Es importante mencionar esto último, ya que los partidos políticos en Guatemala todavía no han cumplido su función de intermediación social, y son los movimientos de origen rural o popular los que parecen dirigirse a solucionar las preocupaciones de la población.

Puntos Importantes de las Encuestas Anteriores Comparadas con los Resultados de 1997

Este estudio se basa en una muestra diseñada científicamente. Describe el estado de los valores democráticos y cómo estos valores cambiaron o no en los últimos cuatro años. Se realizaron en Guatemala encuestas nacionales, domiciliarias, en los meses de mayo de 1993 y abril de 1995 y 1997.

El diseño de la muestra y los procedimientos de recolección de datos fueron similares en las encuestas citadas. Se hicieron algunas adiciones y supresiones de preguntas con el propósito de explorar con mayor propiedad ciertos tópicos de interés actual. El cuestionario está basado en investigaciones previas hechas en Centro y Sur América, Europa occidental y los Estados Unidos. Aunque la mayoría de entrevistas fueron respondidas en español, algunas fueron hechas en alguno de los cuatro idiomas indígenas a los cuales los cuestionarios habían sido traducidos cuidadosamente.

Este informe se enfoca además en tres áreas que no fueron exploradas con gran profundidad en los informes de las encuestas de 1993 y 1995: las organizaciones de la sociedad civil, el gobierno local o municipal, y el sistema de justicia. Estas son áreas de interés oportuno, particularmente para el Gobierno de Guatemala como para el patrocinador del estudio: Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos, USAID. También la preocupación central en este informe, -como ha sido el caso de los informes de las encuestas anteriores- son las actitudes públicas relacionadas con los conceptos de apoyo al sistema, apoyo a las libertades democráticas y las interrelaciones entre ambas.

Los hallazgos principales acerca de los niveles de participación política y comunitaria y de las actitudes y experiencias con el gobierno local, el sistema de justicia y otras instituciones gubernamentales (desarrollado considerablemente en los capítulos II y III) incluyen:

- El nivel de participación en organizaciones comunitarias, tales como escuelas, iglesias y organizaciones de desarrollo comunitario aumentaron en cierto modo desde 1993 a 1997. El porcentaje de la población que participaba en las asociaciones relacionadas con la escuela aumentó cada año (de 30% a 43% a 44%), de igual manera el de los que asistían a las reuniones de las organizaciones de desarrollo comunitario (de 22% a 23% a 27% de la población). Por otro lado, no hubo cambio en el nivel de participación en los grupos relacionados con la ocupación, como los sindicatos o las cooperativas.
- Con respecto a la participación política, en términos generales, no hubo ningún cambio significativo desde 1993 a 1997 en el porcentaje de personas que indicaron que estaban inscritas para votar (77% y 78%) o que eran miembros de un partido político (8% y 9%). También no hubo cambio entre 1995 y 1997, en el porcentaje de personas que indicó que habían votado en la última elección (59% y 59%), aunque el número que indicó que había votado en 1993 era significativamente más alto (78%) que en cualquiera de las encuestas de los años subsiguientes. Sin embargo, hubo un cambio significativo interesante en el porcentaje de personas que expresó que había trabajado para un candidato en una campaña de elección (desde 7% a 8% a 13%).
- Ha habido un aumento significativo en el nivel de involucramiento político entre la población indígena. Los niveles de participación indígena en las actividades políticas tales como unirse a un partido político, trabajar activamente en una campaña política y tratar de convencer a otros cómo votar, aunque todavía es lento, casi se ha duplicado desde 1993 a 1995.² El área de mayor cambio es con respecto a la participación en campañas políticas. Basando la emicidad en la autoidentificación, en 1993 el 5% de la población indígena indicó que había trabajado para un partido o para un candidato en particular durante una campaña de elección. Para 1995 el porcentaje había aumentado al 7% y para 1997 alcanzaba el 12% de la población indígena.

² De un nivel de 4.5 a un nivel de 8.0 en una escala de 100 para una medida compuesta que combina las respuestas a las preguntas acerca de: la afiliación a un partido, la participación en una campaña política y tratar de convencer a otros por quién votar. (Para mayor detalle ver el informe publicado en 1996).

- **Un objetivo clave del presente estudio consistía en determinar si la participación en las organizaciones de la sociedad civil tenía vínculos con la democracia en la forma de apoyo al sistema y a la tolerancia política. El análisis de los datos de la encuesta halló que estos vínculos de hecho existen de muchas formas claras y estadísticamente significativas. Los guatemaltecos que participan en las organizaciones de la sociedad civil probablemente evidencian niveles más altos de apoyo al sistema y niveles más altos de tolerancia política que aquellos que no participan en las organizaciones de la sociedad civil.**
- **La encuesta también halló que la participación en lo relacionado con el gobierno local desempeña un papel importante en el fortalecimiento de la democracia, y que probablemente existen vínculos entre la participación en las organizaciones de la sociedad civil y la participación en los gobiernos locales. Aquellos que están activos en las organizaciones de la sociedad civil es mucho más probable que participen en asuntos del gobierno local y es mucho más probable que efectúen gestiones ante esos gobiernos, que aquellos que están inactivos en las organizaciones de la sociedad civil. La participación en el gobierno local también está fuertemente vinculada a la satisfacción con los servicios del gobierno local (Municipalidad) y al apoyo al sistema.**
- **El apoyo al sistema político como un todo está fuertemente asociado con el apoyo al sistema de justicia, que es uno de sus componentes. La importancia del sistema de justicia para los guatemaltecos, se refleja en que en la encuesta de 1997 más de una quinta parte (22%) de la población y casi la mitad (47%) de quienes residían en la ciudad de Guatemala y área metropolitana, respondieron que ellos o algún miembro de sus familias fueron víctimas de robo, asalto o secuestro en los últimos 12 meses. Aunque no ha habido un cambio estadístico significativo en el nivel general de apoyo para el sistema de justicia entre 1993 y 1997, las personas que indicaron que no tenían confianza en el sistema, declinaron de 25 a 18 por ciento, y en el mismo periodo de tiempo, los ciudadanos han percibido que la calidad del trato dado por la policía y los juzgados o tribunales ha mejorado. Estas tendencias positivas, combinadas con el hallazgo de que existe una relación positiva significativa entre la confianza en el sistema, y la calidad del trato que los ciudadanos reciben de los representantes del sistema (por ejemplo, la policía y los juzgados o tribunales) pueda significar que el apoyo al sistema está equilibrado para mejorar.**

- El apoyo público para el derrocamiento por la fuerza a un gobierno electo, bajó entre 1993 y 1997. La gente que aprueba el derrocamiento de un gobierno electo, bajó de 25% en 1993 a 18% en 1995, y luego subió no significativamente a 20% en 1997.

Al igual que en 1993 y 1995, el apoyo al sistema está definido, a lo largo de este informe, como la legitimidad otorgada por el pueblo al sistema político en general y a las instituciones que lo componen. El apoyo a las libertades democráticas es la serie de valores que se enfocan en la aceptación de la democracia dentro del contexto de un orden democrático.

- La relación entre estas dos variables -- apoyo al sistema y apoyo a las libertades democráticas (o tolerancia política) -- proporciona un indicador de la estabilidad democrática. También proporciona un indicador de los valores que apoyan lo que se caracteriza como una democracia inestable, así como a la oligarquía y un estado de ruptura democrática. El estudio halló un cambio significativo, entre 1995 y 1997, en el nivel de apoyo para la democracia estable: poco menos del 20 por ciento de la población reflejó estos valores, tanto en 1993 como 1995, pero el número creció a 24 por ciento en 1997. Además, hubo un aumento general en la proporción de guatemaltecos en la categoría más grande de democracia (es decir, la combinación de democracia estable e inestable); el porcentaje de guatemaltecos en esta categoría se elevó de 50 a 55 entre 1993 y 1995, y de 55 a 58 entre 1995 y 1997.
- Los valores relacionados a la tolerancia para el disenso político son de especial importancia. El estudio halló que el nivel de tolerancia política entre la población guatemalteca como un todo, había aumentado entre 1993 y 1995, y de nuevo entre 1995 y 1997. El nivel se elevó de un 44 a un 49 y luego a 52 en una escala de 100 puntos. De nuevo hubo diferencias entre los grupos étnicos. Al definir la etnicidad en términos de la auto-identificación de las personas entrevistadas, el nivel de tolerancia para el disenso político subió significativamente cada año entre los ladinos (de 40 en 1993, a 51 en 1995, y 56 en 1997), pero no cambió entre la población indígena (permaneció en 49).
- Tomando a la población guatemalteca como un todo, el estudio no halló un cambio en el nivel de apoyo al sistema. Tanto en 1993 como en 1995, el nivel era de un 40 en una escala de 100 puntos. En 1997, el nivel era de 39, lo cual no es un cambio estadísticamente significativo de cualquiera de los años 1993 ó 1995. Sin embargo al analizar los datos en términos de etnicidad, se hallaron diferencias importantes.

En 1993 el nivel de apoyo de la población ladina era significativamente más alto que el apoyo de la población indígena. Pero para 1995, el nivel de apoyo al sistema proveniente de la población indígena había aumentado significativamente, lo cual dió como resultado que ambas poblaciones, ladina e indígena, tuvieran el mismo nivel de apoyo al sistema. De nuevo en 1997 no hubo una diferencia estadísticamente significativa entre la población ladina y la indígena; aun cuando la etnicidad fue definida en términos de auto-identificación, la población indígena era ligeramente más positiva hacia el gobierno que la población ladina (de 41 a 39, respectivamente).

La Muestra de la Encuesta y el Cuestionario

El Informe sobre la encuesta de 1993 describe plenamente el instrumento de entrevista utilizado, la base para su validez y confiabilidad, y la muestra nacional que se diseñó.³ Las encuestas de 1995 y 1997 replicaron el diseño de la muestra y los procedimientos de la recolección de datos, aunque debido a que en 1997 se tuvo acceso a los mapas cartográficos actualizados para el censo de 1994, se utilizaron éstos en vez de continuar usando los mapas antiguos. La muestra para cada una de las tres encuestas está distribuida de un modo bastante similar.

La distribución de la muestra en 1997 se consigna de manera estilizada en la Ilustración 1.1. Se notará que la muestra está ampliamente distribuida, aunque no estaba diseñada para serlo, ni tampoco para cubrir a todos los Departamentos del país.

El Informe sobre la encuesta de 1993 explica la razón fundamental de la técnica de ponderar usada para las muestras.⁴ Debido a que los resultados de cada una de las tres encuestas subestiman a la población pobre, no educada, los datos fueron ponderados para emular mejor a la población nacional. Las opciones lógicas para ponderarlas serían el alfabetismo y las variables urbano/rural, pero se

³ Saligson y Jutkowitz. *op.cit.* págs. 4-8.

⁴ Se usaron las cifras del censo de 1994 para revisar el esquema de ponderación, basado en la educación (ver apéndice del primer informe de 1993 para los detalles). Sin embargo, con el fin de mantener la similitud con los informes anteriores, no se modificaron las ponderaciones para 1993 y 1995, basado en una aplicación retrospectiva de los datos del censo de 1994.

ha comprobado que éstas son subjetivas, y por lo tanto los criterios objetivos usados fueron los años de educación. La variable de educación fue usada para ponderar los datos, usando los datos del censo para estimar el número de aquellos que tenían menos de 3 años de educación formal y ajustando este número para permitir un cambio en el transcurso del tiempo.⁵

⁵ Ver apéndice uno de Seligson y Jutkowitz, op. cit., para mayores detalles.

Distribución Geográfica de la Muestra para 1997

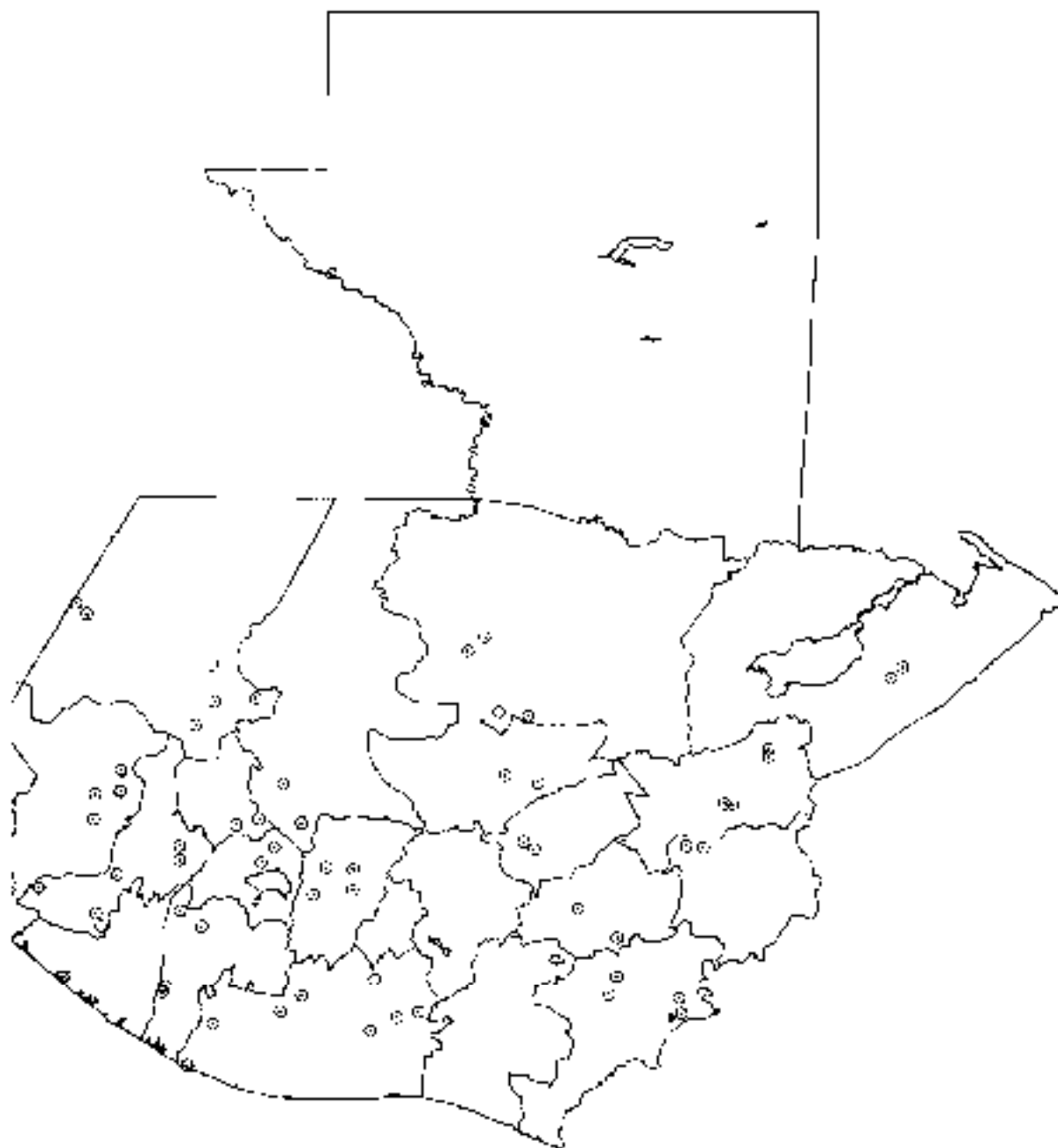


Ilustración I.1

El diseño del cuestionario y los procedimientos de la recolección de datos fueron esencialmente los mismos en los tres años, aunque se hicieron algunos cambios relativamente menores al cuestionario. Algunas preguntas fueron eliminadas en 1995 y otras en 1997, con base en los análisis de los datos de las encuestas anteriores. Por otro lado, al instrumento de 1995 se agregaron varias preguntas para explorar con más profundidad las razones por las cuales muchos guatemaltecos no votan y el grado de su participación en los partidos políticos, y la participación en los asuntos municipales. En 1997, se agregaron preguntas pertinentes a la participación en las organizaciones locales y de la sociedad civil y a la experiencia de los ciudadanos con respecto a sus percepciones acerca del sistema de justicia.

Esta investigación fue diseñada como una serie de estudios transversales en vez de un diseño longitudinal (en el cual la misma persona sería entrevistada en cada ocasión), porque el costo de usar un diseño de estudio longitudinal fue considerado demasiado alto.⁶ Sin embargo las encuestas de 1993, 1995 y 1997 se realizaron en las mismas comunidades, siguiendo los mismos procedimientos de selección. En cada encuesta se entrevistó en 17 de los 22 departamentos de Guatemala, además de la Ciudad de Guatemala. De modo que cada una de las tres encuestas constituye una muestra de probabilidad, diseñada científicamente, de la población guatemalteca mayor de 18 años de edad. De estas encuestas se pueden hacer comparaciones directas entre grupos similares de guatemaltecos.

En Guatemala quizás no hay característica social más importante que la etnicidad, pero desafortunadamente no existen definiciones de identidad étnica aceptadas universalmente. Consecuentemente es difícil seleccionar la medida que más claramente distingue a la población indígena de la población no indígena. En el cuestionario se usaron varios métodos distintos: se determinó el uso del idioma de las personas entrevistadas (Español versus los idiomas indígenas); se les solicitó a los entrevistados que se auto-identificaran (indígena o ladino); y se anotó si la persona entrevistada usaba ropa indígena u occidental. A lo largo del informe se deja claro qué definición está siendo usada.⁷

⁶ En Guatemala, un diseño longitudinal, requeriría una muestra muy grande y sufriría una alta atrición entre otros porque muchos individuos no tienen teléfono y es por lo tanto, muy fácil perder la trayectoria de las personas informantes.

⁷ Se hizo un análisis separado de forma sistemática, usando cada una de las definiciones, y en su mayor parte, los hallazgos generales o conclusiones son las mismas, no importando la medida usada. A no ser que específicamente sea indicado lo contrario, solo se informa sobre las diferencias entre las poblaciones ladina e indígena, cuando la dirección de los hallazgos son las mismas usando por lo menos dos de las definiciones y la diferencia usando por lo menos una estadísticamente significativa.

Una preocupación significativa en la conducción de una encuesta de opinión pública o de cualquier otra, es la de escoger el momento oportuno. Aunque ciertamente no fué por diseño, la encuesta de 1993 se realizó aproximadamente una semana antes de los sucesos que constituyeron el intento de golpe dado por el Presidente Serrano y su subsiguiente remoción del cargo y su reemplazo por Ramiro De León Carpio. Es difícil imaginar, -dado el enfoque del instrumento de la encuesta basado en las actitudes y valores- que ese momento pudiera haber afectado la calidad de las respuestas recibidas. Ciertamente las comparaciones entre la encuesta de 1993 y una encuesta de la Cultura Política de Centro América, conducida por la Universidad de Pittsburgh⁸, despliegan una cierta consistencia de los patrones que validan la naturaleza fundamental de las mediciones de actitudes que están siendo usadas. La encuesta de 1995 se realizó antes de la campaña electoral presidencial, en un momento que también no era un período de intensa actividad política. No hubo sucesos políticamente significativos alrededor del momento oportuno de la realización de la encuesta de 1997, que no fueran los cambios generales en las condiciones económicas y de seguridad pública en el país que han sido enunciadas previamente.

Comparaciones de las dos series de datos

Para hacer comparaciones transversales de las tres encuestas, las características demográficas de las muestras de 1993, 1995 y 1997 necesitan ser similares. Como se demuestra en el Cuadro 1.1, en general, las tres muestras están bien equiparadas. No existen diferencias estadísticamente significativas entre las dos muestras en términos del lenguaje usado, género, educación, y registro de votantes. Existen ligeras diferencias entre las muestras con respecto a la edad y a la urbanidad, pero, estas no deben tener ningún efecto en las comparaciones a ser realizadas entre las tres encuestas.

⁸ Proyecto de Opinión Pública de Centro América. Universidad de Pittsburgh. Marzo de 1992.

Cuadro 1.1
Características Seleccionadas de las Muestras Nacionales de 1993 y 1995

Variable de Comparación	Datos de 1993	Datos de 1995	Datos de 1997
Número de entrevistados			
Sin ponderar	1197	1192	1200
Ponderados	1199	1191	1190
Edad promedio	39.9 años	41.2 años	41.9 años
Porcentaje de personas que respondieron en español	97.9%	96.2%	97.6%
Porcentaje de hombres entrevistados	49.1%	49.2%	48.4%
Promedio del Nivel de Educación	4.5 años	4.7 años	4.5 años
Porcentaje de los entrevistados urbanos	57.1%	56.7%	50.4%
Porcentaje de inscritos para votar	76.9%	76.6%	77.9%
Porcentaje de Indígenas Definido por:			
-Traje	10.8%	11.3%	11.1%
-Habilidad para hablar el idioma indígena	24.5%	23.6%	24.1%
-Auto - identificación	38.9%	42.7%	44.1%

Los capítulos que siguen presentan los hallazgos de la encuesta de 1997 y las comparaciones pertinentes a las líneas básicas de 1993 y a la subsiguiente encuesta de 1995. El Capítulo II trata sobre las organizaciones de la sociedad civil, el gobierno local y su relación con el apoyo al sistema y el apoyo a las libertades democráticas. El Capítulo III examina las experiencias con las actitudes hacia el sistema de justicia. Los tópicos expuestos en los capítulos II y III no han sido tratados con profundidad en los informes de los estudios anteriores. El Capítulo IV proporciona un breve resumen de los hallazgos principales y una discusión de sus implicaciones para el fortalecimiento de la democracia en Guatemala.

Capítulo II. Las Organizaciones de la Sociedad Civil, el Gobierno Local y la Democracia

Los científicos sociales han propuesto numerosas teorías para explicar por qué algunas naciones desarrollan democracias estables, mientras que otras no. En años recientes ha habido una creciente atención a una idea popularizada desde hace más de un siglo por el filósofo social francés, Alexis de Tocqueville, en su obra clásica, *Democracy in America* (*La Democracia en América*), publicada en 1835. La observación de Tocqueville era que la fortaleza de la democracia en los Estados Unidos emanaba del alto involucramiento activo de sus ciudadanos en la vida de la comunidad. Hoy se hace referencia a la vida de la comunidad como "sociedad civil", y con ello se desea abarcar a la amplia gama de organizaciones no gubernamentales, y comunitarias como asociaciones, clubs, comités, etc., que existen en sociedades en las que no las prohíben los gobiernos represivos.

La actual atención que renovadamente está siendo prestada a las organizaciones de la sociedad civil, se vincula grandemente a un libro ganador de un premio, publicado por Robert Putnam, de la Universidad de Harvard. En su estudio de la democracia en Italia, Putnam halló que, "el desempeño de las instituciones gubernamentales y sociales, está influenciado poderosamente por los ciudadanos comprometidos en los asuntos de la comunidad, o lo que yo he dado el término de *capital social*." Es decir, que Putnam ha encontrado que cuando los ciudadanos se involucran en los asuntos de la comunidad, a través de su participación en las organizaciones de la sociedad civil, ellos constituyen un capital social, y al hacerlo son capaces de formular demandas eficaces a sus gobiernos, especialmente a nivel local. Las sociedades civiles fuertes ayudan a asegurar la responsabilidad de los gobiernos, tanto locales como nacionales. Al usar los datos de largo plazo desde principios de siglo, Putnam muestra cómo las regiones de Italia, con grandes conglomerados de ciudadanos involucrados en las organizaciones de la sociedad civil, han sido capaces de garantizar niveles más altos de desempeño institucional de sus gobiernos regionales. Como Putnam argumenta:

¹ Itálicas en el original. El estudio básico está contenido en la obra de Robert D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1993). La cita es de un estudio enfocado hacia los Estados Unidos. Ver, Robert D. Putnam, "Tuning in, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America", *PS: Political Science and Politics* 28.4 (Diciembre 1995): 664. Para una discusión reciente sobre la tesis, ver: Bob Edwards y Michael W. Foley, *American Behavioral Scientist*, "Social Capital", *Civil Society, and Contemporary Democracy*, vol. 40 (Marzo/Abril) (1997).

«Las regiones cívicas estaban caracterizadas por una densa red de asociaciones locales, por un compromiso activo en los asuntos de la comunidad, por patrones políticos igualitarios, por la confianza y observancia de la ley. En las regiones menos cívicas, la participación política y social fue organizada de manera vertical, no horizontalmente; la sospecha mutua y la corrupción fueron vistas como algo normal; el involucramiento en las asociaciones cívicas era escaso; se esperaba la ilegalidad o anarquía; la gente en estas comunidades se sentía sin poder y explotada.»²

El interés en la creciente participación en las organizaciones de la sociedad civil es más que puramente académica; algunas investigaciones en los Estados Unidos han mostrado que cuando dicha participación aumenta, entre la gente joven se tiende a producir una creciente participación democrática de toda la vida, incluyendo la de votar.³ Por lo tanto los programas diseñados para aumentar la participación en las organizaciones de la sociedad civil en Guatemala, podrían también tener el mismo efecto.

Los latinoamericanos han tenido, desde hace tiempo, una tradición de participación en las organizaciones de la sociedad civil, factor frecuentemente olvidado durante los años más oscuros de la represión política y de los regímenes militares. Ciertamente, aún en aquellos años, como lo mostró un estudio de múltiples países, las organizaciones de la sociedad civil lograron sobrevivir, aunque sólo hasta un grado limitado.⁴ Sin embargo en Guatemala, largos años de conflicto armado y décadas de regímenes militares, restringieron la habilidad de los ciudadanos para participar activamente en las organizaciones de la sociedad civil. La apertura política o proceso de democratización se inició en 1986 y con la firma de los Acuerdos de Paz, los ciudadanos guatemaltecos han obtenido nuevas garantías de las libertades civiles que les habilitarán para extender y profundizar su participación a través de las organizaciones de la sociedad civil.

² Putnam, op. cit. 1993 pág. 182

³ James Youniss, Jeffrey A. McLellan y Miranda Yates, "What we Know about Engendering Civic Identity", *American Behavioral Scientist*, 40, Marzo/Abril, 1997, págs. 620-631.

⁴ John A. Booth y Mitchell A. Seligson, "Images of Participation in Latin America", en John A. Booth y Mitchell A. Seligson (ed.) *Citizen and State: Political Participation in Latin America*, Vol. I. (New York: Holmes and Meir, 1978), págs.3-33.

Un enfoque central del presente estudio se refiere a las organizaciones de la sociedad civil guatemaltecas en el período 1993 - 1997. Se pretende poder describir la participación en términos de su magnitud, para determinar qué guatemaltecos participan activamente y cuáles no, para poder establecer si dicha participación está vinculada a otras formas de participación política democrática, especialmente a nivel municipal y, finalmente, para determinar sus vinculaciones, si las hay, con las actitudes y los valores democráticos fundamentales.

Los Niveles de la Participación en las Organizaciones de la Sociedad Civil

En la encuesta de opinión pública realizada en 1993, se le preguntó a los entrevistados si ellos participaban en las siete distintas formas de organizaciones de la sociedad civil. En 1995 y 1997 se amplió la serie para incluir dos formas adicionales. La Ilustración II.1 muestra el patrón general para los nueve tipos de organizaciones para 1993, 1995 y 1997.⁵

Tres hallazgos surgen de un examen de estos resultados. Primero, a lo largo de 1993 - 1997 ha ocurrido un cambio, pero no es dramático. En general, se tiene la impresión de estabilidad en estas cifras en vez de un cambio. Segundo, a pesar de esta estabilidad general en los niveles de la participación en las organizaciones de la sociedad civil, existe un movimiento ascendente estadísticamente significativo, tanto en las organizaciones relacionadas con la escuela como en las organizaciones de desarrollo comunitario. También hubo un salto significativo en el activismo organizacional relacionado con la Iglesia, entre 1993 y 1995, pero disminuyó ligeramente en 1997 y se produjo un descenso significativo en la participación en las agrupaciones profesionales. Tercero, y quizás lo más importante, existe una amplia variación en los niveles de participación a través de estos tipos de organizaciones incluidas en la encuesta. Las organizaciones relacionadas con la Iglesia, con una gran diferencia, son las más populares, involucrando aproximadamente a la mitad del público adulto guatemalteco, hallazgo que probablemente no sorprenda a aquellos que están familiarizados con la importancia de la religión en Latinoamérica. En 1997, el 44% de los entrevistados adultos guatemaltecos estaba asistiendo a las organizaciones relacionadas con la escuela. Por supuesto, la participación en las

⁵ La pregunta distingue entre frecuente, ocasional y la no participación. En la ilustración, "frecuente" y "ocasional" están agrupados juntos para simplificar la presentación.

actividades relacionadas con la escuela está cercanamente vinculada a tener a los niños en el sistema escolar. Aproximadamente una cuarta parte de guatemaltecos participan en las organizaciones de desarrollo comunitario y cerca de una quinta parte participa en alguna clase de asociación o colegio profesional. Las otras organizaciones incluidas en el cuestionario no son tan populares; las organizaciones de servicios (por ejemplo: Club de Leones), sindicatos, cooperativas, partidos políticos y Comités Cívicos, que involucran menos del 10% del público adulto.



Ilustración II.1

Mientras que la ilustración anterior puede dar una imagen detallada de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en Guatemala, en realidad subestima esa participación porque solamente muestra una clase de organización cada vez. Esto puede conducir a implicaciones erradas de que los individuos participan en sólo una organización y en ninguna otra más. Muchos estudios de cobertura nacional han mostrado que en 1997, solamente un poco menos de una cuarta parte de la población guatemalteca no participó en algún grupo, mientras que casi otro número igual participó en dos grupos. Aproximadamente el 10 por ciento de la población participó en cuatro o más grupos.

* El significado estadístico se refiere a la probabilidad de que las diferencias entre los grupos se deban a la casualidad u oportunidad. De modo que, el significado estadístico en el nivel de $p < .01$ significa que hay menos de una posibilidad en cien de que las diferencias entre los grupos se deban a la casualidad u oportunidad.



Ilustración 11.2

A fin de comparar la participación de la sociedad civil con años anteriores, es necesario limitar la medida a los grupos que fueron incluidos en cada año, y a los comités cívicos. La Ilustración 11.2 muestra los totales de 1997, excluyendo a esos dos grupos. Como se puede ver, los patrones son similares con lo que se muestra arriba, excepto que un gran porcentaje de guatemaltecos participan en 4 ó más grupos cuando los nueve grupos son incluidos, pues en 1993 no se incluyeron las preguntas sobre los partidos políticos en el conteo.

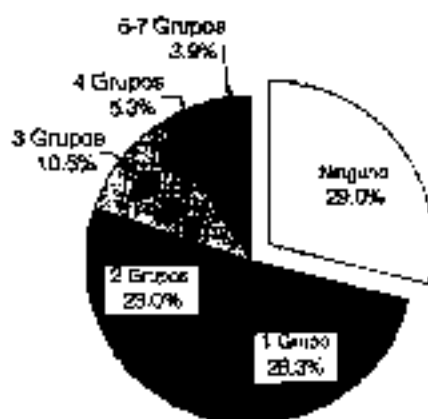


Ilustración II.3

La participación en las organizaciones de la sociedad civil fué más baja en 1993 de lo que fué en 1997.⁵ La Ilustración II.4 muestra los resultados de 1993, que pueden ser comparados con el total de la participación en las organizaciones de la sociedad civil. Como puede verse, 29% de los guatemaltecos no participaron en ninguna de las organizaciones de la sociedad civil en 1993, comparada con 24% en 1997, diferencia que es estadísticamente significativa.

⁵ Aunque fué ligeramente más alta en 1995.

La Participación en las Organizaciones de la Sociedad Civil, 1993



Incluye a los siete grupos originales

Ilustración II.4

Los Factores de la Variación en la Participación en las Organizaciones de la Sociedad Civil

Factores Demográficos y Socio-económicos

La mayoría de guatemaltecos están activos por lo menos en una forma de participación en las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, ¿Qué puede explicar que algunos están completamente inactivos, mientras otros son participantes altamente activos en varias organizaciones? El análisis de los datos revela que un factor podría ser la educación, pero su impacto no es importante al distinguir entre los niveles de la participación en las organizaciones de la sociedad civil hasta que la participación alcance a más de 5 grupos. Los resultados se muestran en la Ilustración II.5. Entre quienes participan en varios grupos, el promedio del nivel de educación se eleva mucho más que el promedio de la muestra (4.5 años). Sin embargo, nótese que aquellos que no participan en una sola organización de la sociedad civil no tienen un nivel de educación inferior que quienes participan en no menos de cinco de tales organizaciones. De modo que el factor educación no explica la diferencia entre los

completamente inactivos versus los activos, y por esa razón los interesados en promover la participación de la sociedad civil no tienen que esperar hasta que el nivel general de educación aumente substancialmente.



Ilustración II.5

El género desempeña un papel importante en la participación en las organizaciones de la sociedad civil en muchos países. En Guatemala también desempeña un papel importante, pero al igual que la educación, sólo ayuda a explicar la parte más alta del nivel de la participación. Como se muestra en la Ilustración II.6, aquellos que participan en cinco o más organizaciones de la sociedad civil es más probable que sean hombres, a pesar de que existe algún revés en ese patrón en las categorías sumamente altas. Sorprendentemente, aquellos que no participan en absoluto probablemente sean hombres o mujeres por igual, mientras que quienes participan en solamente una organización de la sociedad civil, probablemente sean mujeres. De modo que, los que no participan están divididos entre los géneros por igual, mientras que aquellos que están participando en una sola forma de vida organizacional, más probablemente son mujeres, en tanto que aquellos que participan en varias organizaciones, muy probablemente son hombres.

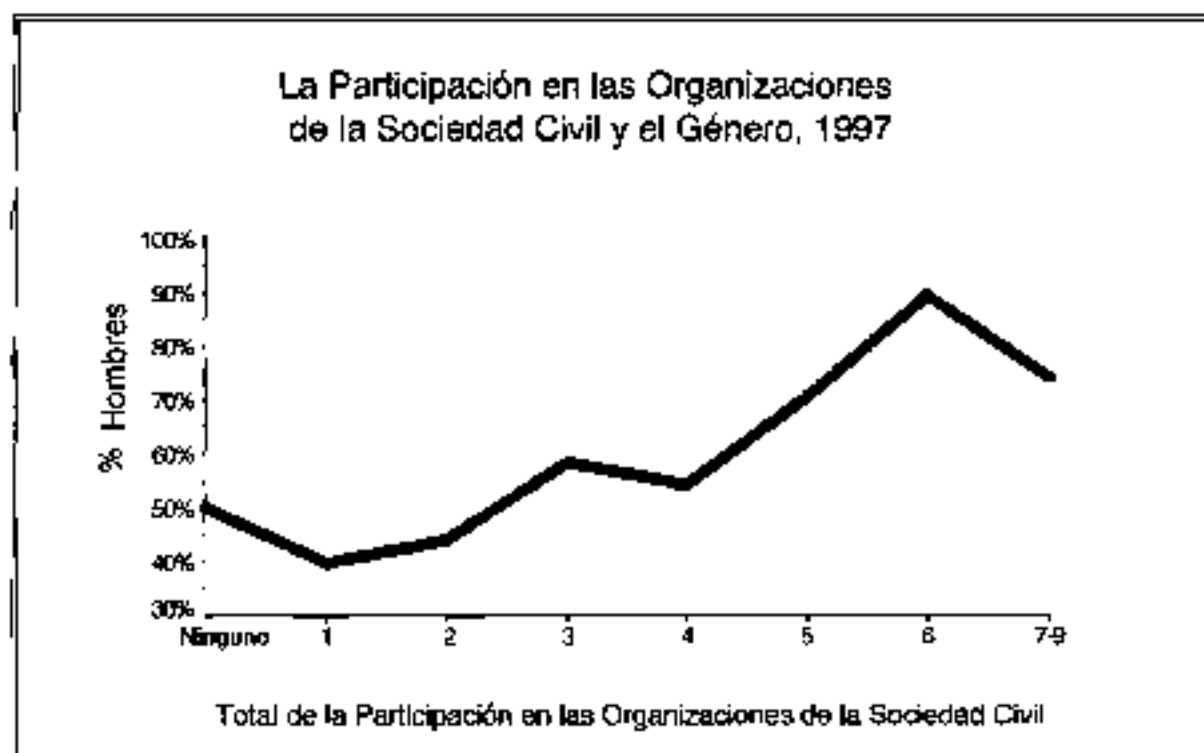


Ilustración II.5

Al desagregar los componentes que constituyen las organizaciones de la sociedad civil, se puede hallar otro papel que el género puede jugar en la medición general de la participación en las organizaciones de la sociedad civil. La Ilustración II.7 muestra el porcentaje de hombres versus mujeres que participan en cada una de las nueve organizaciones medidas en 1997. El patrón descubierto es muy interesante: en Guatemala los hombres y las mujeres tienen aproximadamente el mismo grado de participación en las organizaciones relacionadas con la escuela y la iglesia. Pero, en todos los otros tipos de organizaciones, muy probablemente los hombres son quienes participan más. Esta diferencia es parcialmente en función de su ocupación, ya que es más probable que los hombres estén empleados fuera del hogar, y como resultado, su participación en organizaciones tales como las asociaciones y colegios profesionales y los sindicatos es probable que sea más alta. Pero el mayor papel del hombre en las organizaciones de desarrollo comunitario, clubs de servicio, partidos políticos, y comités cívicos tiene mucho más que ver con los papeles de género que con los de ocupación. Estos resultados ayudan a explicar por qué se encontró que el género se relaciona con la parte alta del índice del total de la participación en las organizaciones de la sociedad civil analizadas arriba. Los hombres y las mujeres probablemente participan aproximadamente por

igual en las dos formas más comunes de organizaciones de la sociedad civil (la iglesia y la escuela), pero en las formas restantes los hombres son mucho más activos que las mujeres. De modo que cuando todas las formas de participación son sumadas, los hombres superan a las mujeres en los niveles más altos.



Ilustración II.7

Es necesario dividir o analizar minuciosamente más estas relaciones para entender completamente los patrones que están surgiendo. Se sabe que la educación superior está relacionada con niveles más altos de participación, pero que el patrón no es uniforme, y que entre aquellos con una limitada o moderada participación en las organizaciones de la sociedad civil, la educación no desempeña ningún papel. Como se acaba de ver, el género es importante pero solamente para ciertos tipos de organizaciones.

Ahora se debe combinar la educación y el género y examinar las relaciones para las diferentes clases de organizaciones. La Ilustración II.8 muestra los resultados de la participación en los comités de la iglesia. En Guatemala, hay una marcada diferencia de tareas de acuerdo al género en el 22% de la muestra que no tiene ninguna educación. Las mujeres sin educación es muy probable que participen más en las organizaciones relacionadas con la iglesia que los hombres. Como se vió antes, en 1997 el 54% de la población guatemalteca como un todo participó en las organizaciones relacionadas con la iglesia, mientras que más del 60% de las mujeres no educadas expresaron su participación. Una vez que los guatemaltecos alcancen aunque sea un nivel mínimo de educación, la participación relacionada con la Iglesia es virtualmente idéntica, tanto para los hombres como para las mujeres en todos los niveles de educación. El patrón es claro, a mayor grado de educación se vuelve menor la participación relacionada con la Iglesia. Sin embargo, es importante no exagerar este patrón, ya que aún entre quienes tienen una educación universitaria, la participación en los comités de la Iglesia está por encima del 40%.

De esta manera se puede empezar a entender más plenamente por qué la educación no tenía ningún vínculo obvio con la participación, hasta que los niveles de actividad más altos fueron alcanzados. Para los involucrados con los comités de la Iglesia, la forma más común de participación es, a mayor educación menor el nivel de involucramiento, excepto para las mujeres completamente no educadas. Si otras formas de organización siguen un patrón divergente, con una mayor educación relacionada con una mayor participación, entonces se puede ver cómo el patrón general puede ser desorientador. A continuación se examinarán otras formas de participación.

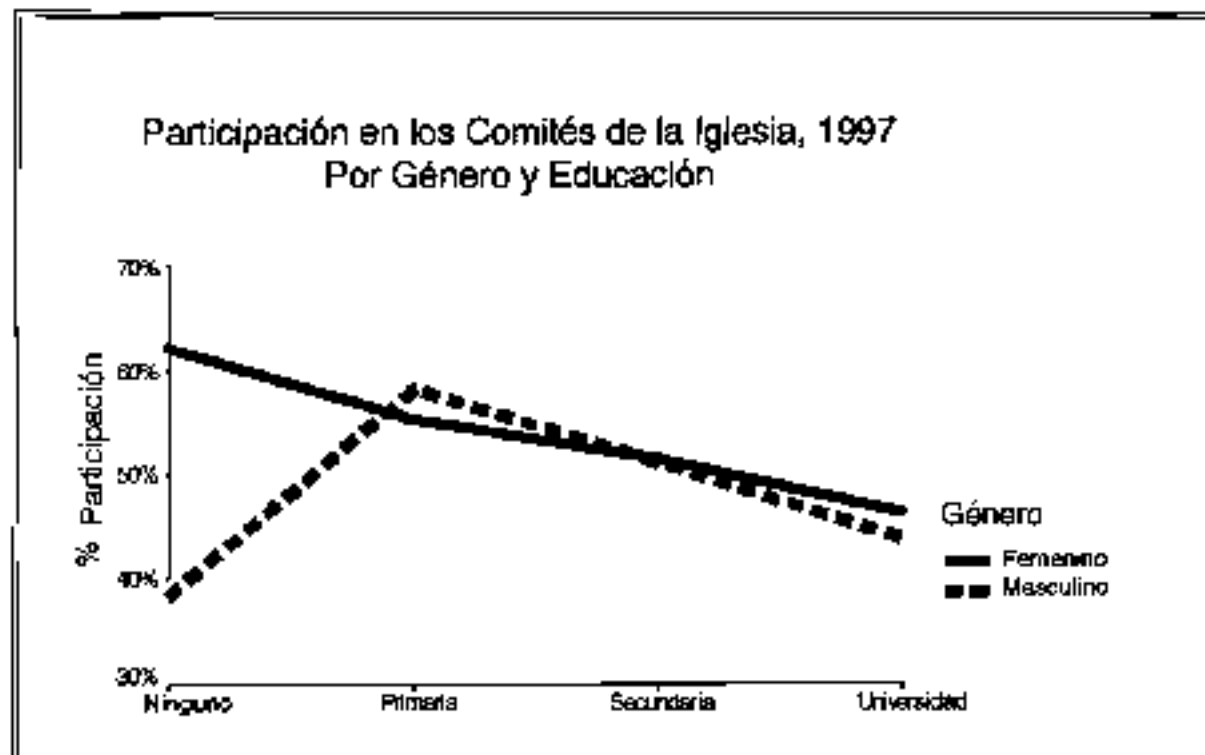


Ilustración II.8

La Ilustración II.9 muestra las relaciones entre género, educación y participación en las organizaciones relacionadas con la educación. Aquí el patrón es similar a la tendencia general encontrada en las organizaciones relacionadas con la iglesia; una mayor educación está vinculada con una menor participación. Los hombres y las mujeres no divergen tan dramáticamente entre aquellos con menos educación, pero los hombres con una educación de nivel de segunda enseñanza tienen un grado de participación significativamente menor que el de las mujeres. Entre los guatemaltecos educados en la universidad, la brecha de género está cerrada.

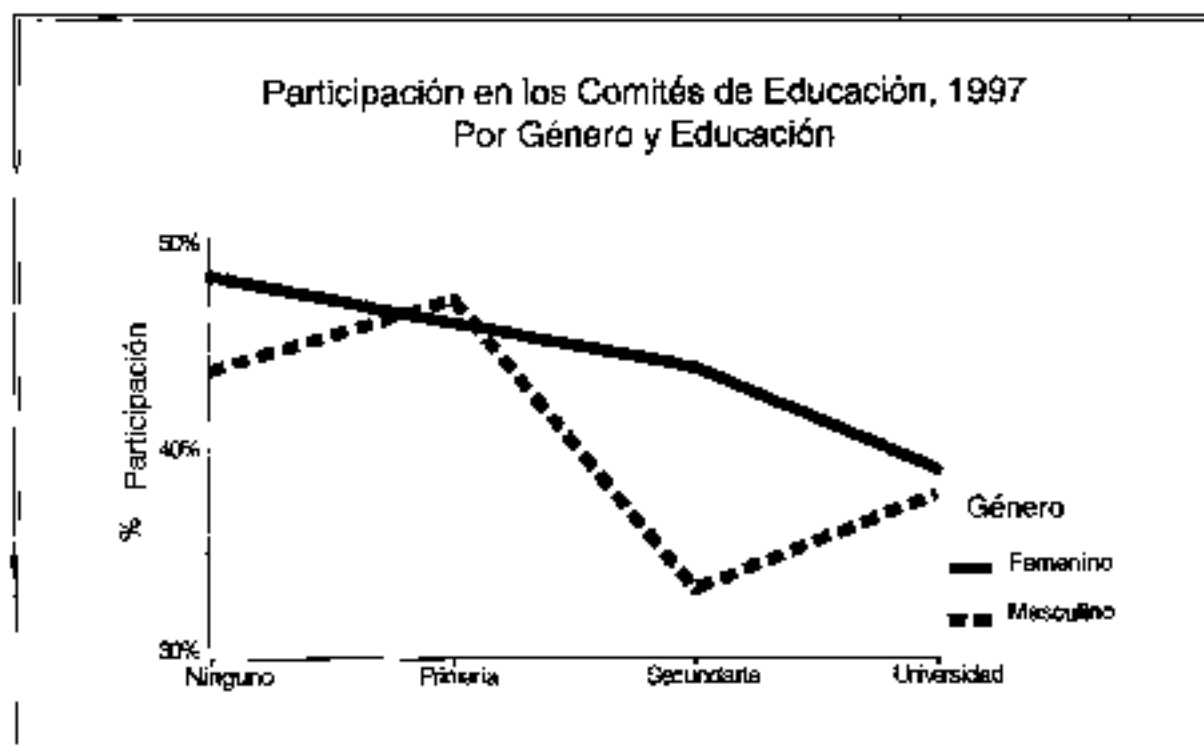


Ilustración II.9

Es probable que tanto la participación relacionada con la Iglesia como con la escuela esté vinculada de preferencia directamente con la presencia o ausencia de niños pequeños en el hogar. En este estudio no se recolectó información demográfica sobre las familias de las personas entrevistadas, pero los patrones que se muestran arriba sugieren fuertemente que se hallará la conexión. Es decir, se sabe que la educación está vinculada directamente con el tamaño de la familia. De modo que para cualquier persona entrevistada, es más probable que aquellos con un bajo nivel de educación tengan uno o más niños en el hogar, comparado con aquellos que tienen un alto nivel de educación. Por supuesto, la participación relacionada con la educación está directamente vinculada con el hecho de tener niños en la escuela, mientras que la participación en el comité de la Iglesia a menudo tiene vínculos similares en el contexto de la educación religiosa y las ceremonias para niños. Al carecer de datos sobre los niños de los entrevistados no se conocen las edades de los de la muestra, y las relaciones sugeridas están claramente respaldadas. La Ilustración II.10 muestra que la edad está cercanamente vinculada con la participación en los comités de la escuela, de manera que los jóvenes y aquellos que son mayores,

tienen probabilidad de tener hijos en edad escolar, y menor probabilidad de participar. Mas aún, los hombres y las mujeres de todas las edades, tienen patrones similares de participación. Se puede apreciar que es menos probable que los hombres menores de 25 años estén involucrados en las actividades de la escuela.

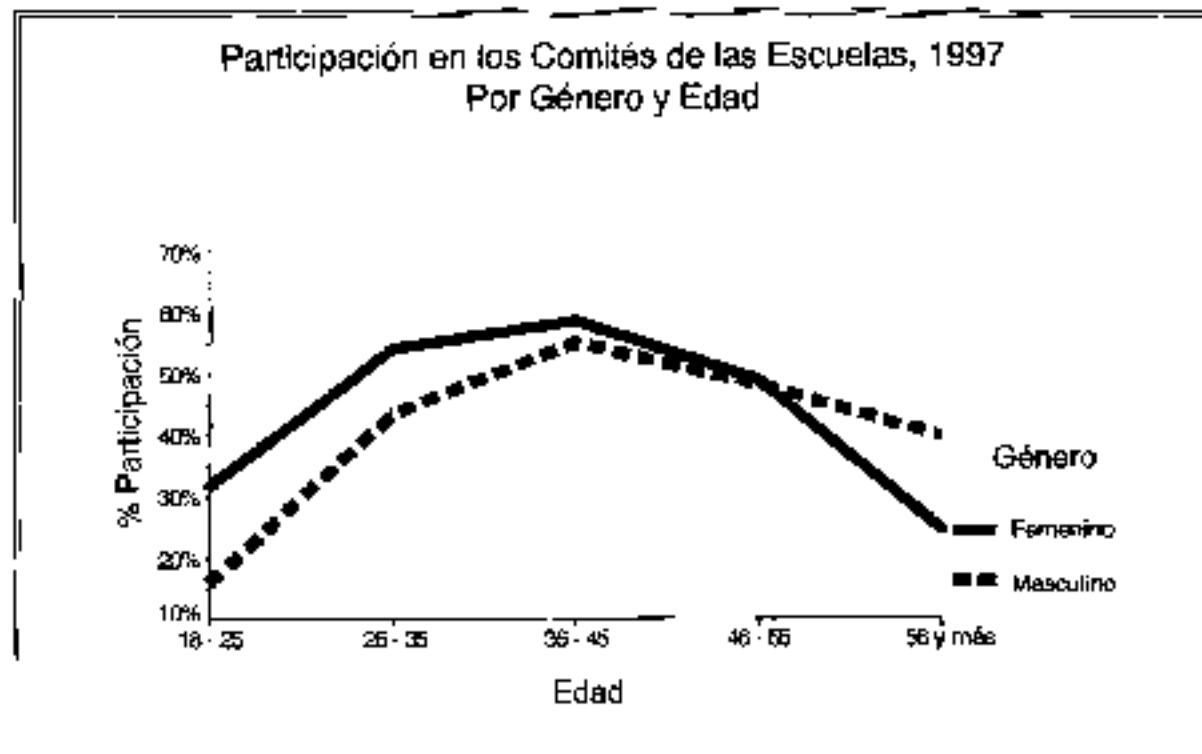


Ilustración II.10

Sin embargo, las expectativas en relación a la vinculación de la participación relacionada con la Iglesia a los niños, no fué respaldada por los datos. Como se muestra en la Ilustración II.11, no existe un patrón claro en cuanto a participación de jóvenes en grupos de la iglesia. No sorprende que los hombres más jóvenes participen menos en estas actividades, pero cuando ellos alcanzan la edad de 25 años, existe poco cambio a lo largo de su ciclo de vida.

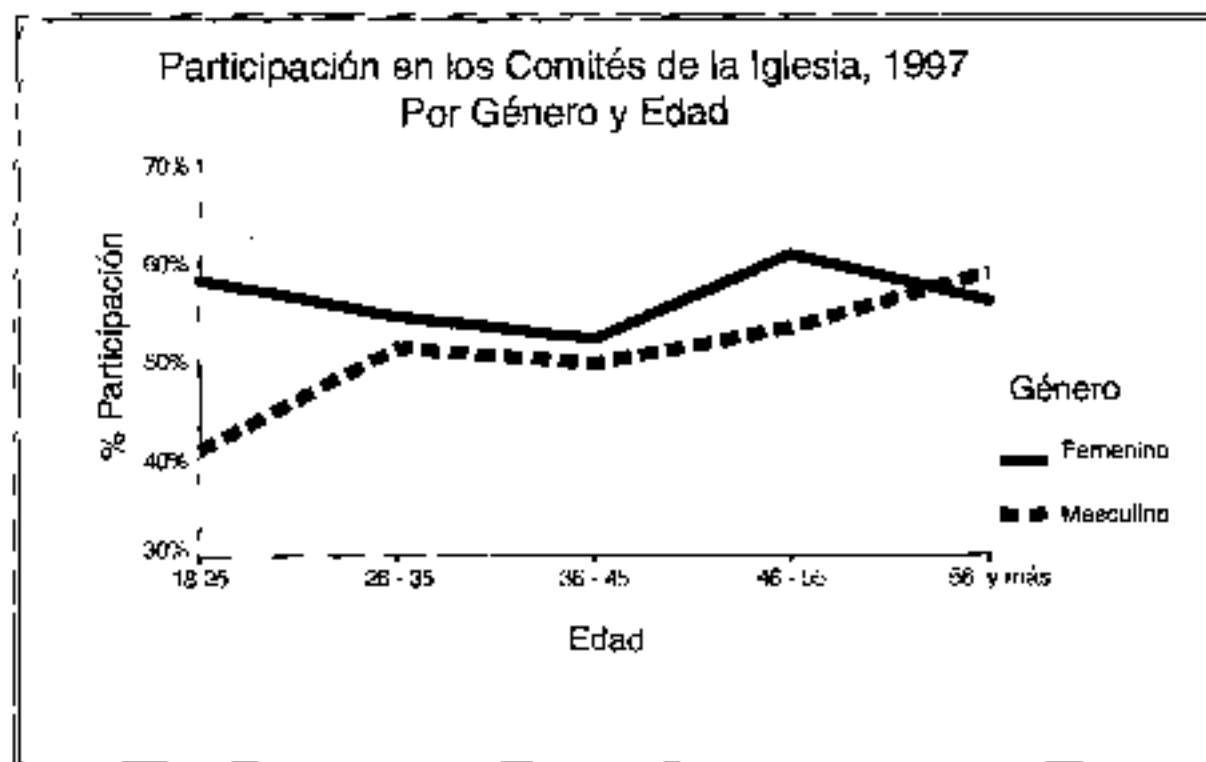


Ilustración II.11

Pasando a otras formas de participación en las organizaciones de la sociedad civil, se examinó a las organizaciones en la Ilustración II.12 y se encontró que, un alto nivel de educación está vinculado a bajos niveles de participación. También se apreció que las organizaciones de desarrollo comunitario tienen mayor participación masculina que femenina, por lo que no sorprenden los resultados que se presentan abajo. Sin embargo la nueva ilustración muestra que la brecha es mayor solamente entre aquellos que no tienen educación: los hombres no educados que participan en grado mucho más alto que las mujeres no educadas. De modo que, las asociaciones de desarrollo comunitario no siguen los patrones de género que se han hallado en lo que respecta a la participación relacionada con la escuela y con la iglesia.

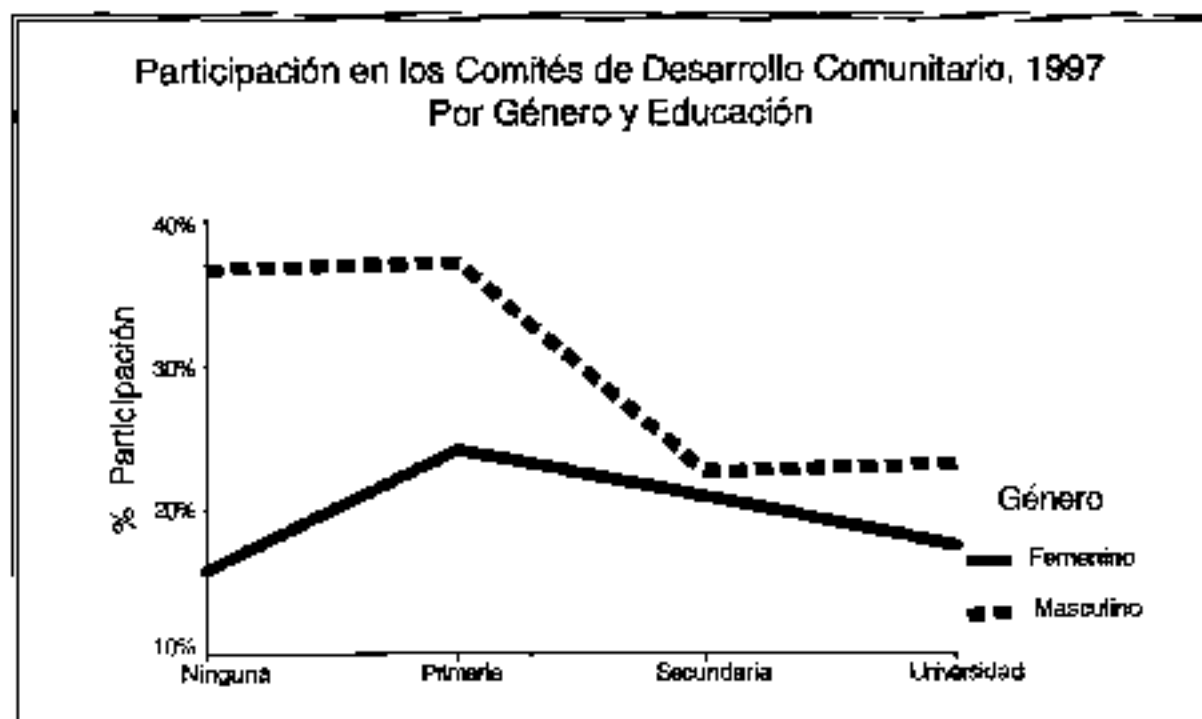


Ilustración II.12

¿Por qué la participación en organizaciones de desarrollo comunitario decae tanto entre los más altamente educados? O para ponerlo de otra manera, ¿Por qué la participación en las organizaciones de desarrollo comunitario de gran manera es el dominio de los hombres no educados? Un factor podría ser el ambiente urbano/rural. Las organizaciones de desarrollo comunitario mayormente están ubicadas en las áreas rurales. Como se ve en la Ilustración II.13, la residencia urbana/rural hace muy poca diferencia en la mayoría de formas de participación en las organizaciones de la sociedad civil, exceptuando las asociaciones de desarrollo comunitario, donde es mucho más alta entre los entrevistados rurales que entre los urbanos. Esta diferencia ayuda a explicar el hallazgo presentado arriba que mostró a hombres con una escolaridad insatisfactoria que participan en un mayor grado en esta clase de asociaciones que los con mayor escolaridad; la mayoría de los ciudadanos guatemaltecos bien educados viven en las áreas urbanas, donde las asociaciones de desarrollo comunitario no son tan comunes. También es de notar que se halló el patrón opuesto entre los clubs de servicios, ya que las organizaciones tales como los Club de Leones y otros grupos similares mayormente tienen una base urbana.

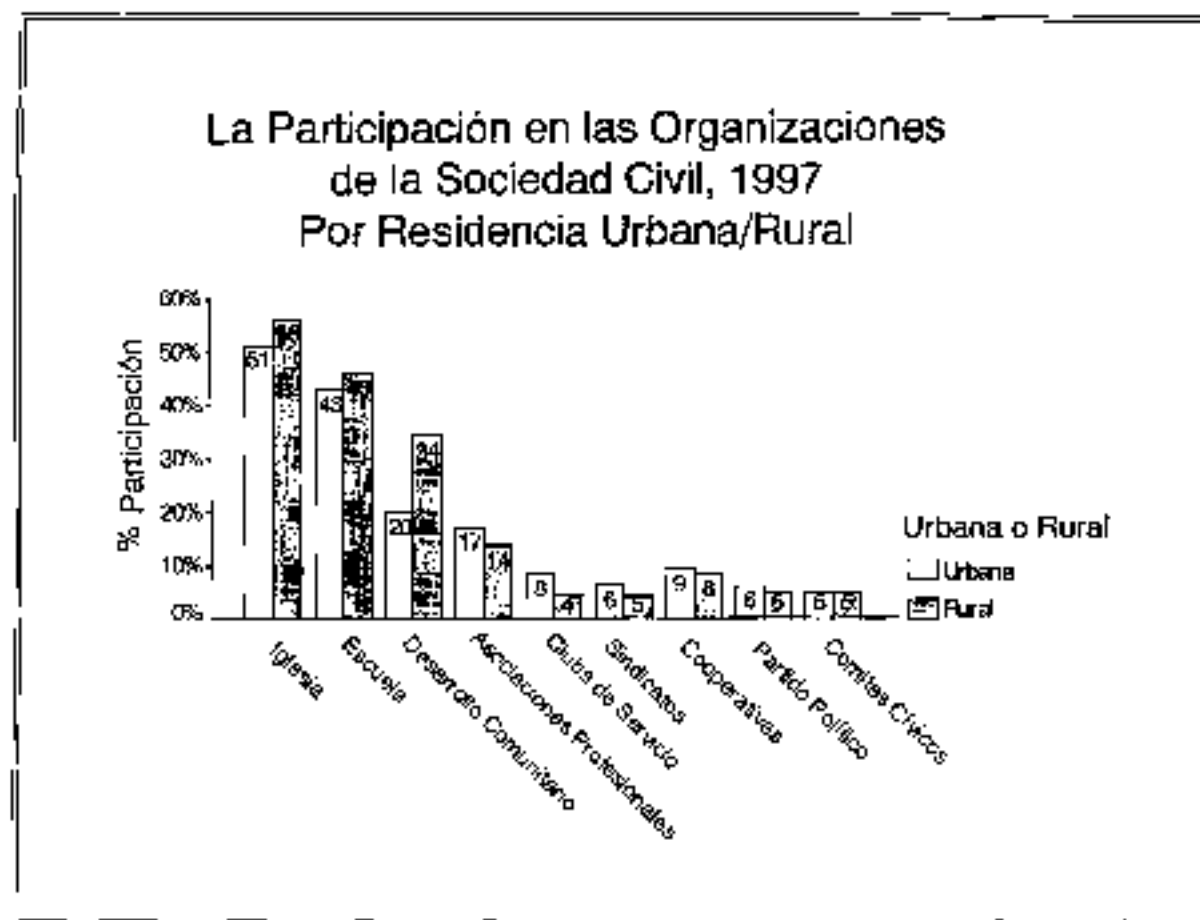


Ilustración II.13

Ya que la residencia urbana/rural no es importante en las otras organizaciones, en este informe no se examinó más su impacto.

Las organizaciones de la sociedad civil restantes, incluidas en el estudio, tienen un nivel mucho más bajo de participación que las examinadas hasta ahora. A continuación se presenta la participación en estas organizaciones, controlando género y educación. Las asociaciones profesionales se muestran en la Ilustración II.14. El impacto de la educación es tanto como lo esperado; una educación más alta está directamente asociada con los niveles más altos de la participación en las asociaciones profesionales. También existe una brecha de género, pero esa brecha se cierra cuando los niveles de educación alcanzan el de la universidad; ciertamente, las mujeres superan a los hombres en ese nivel.

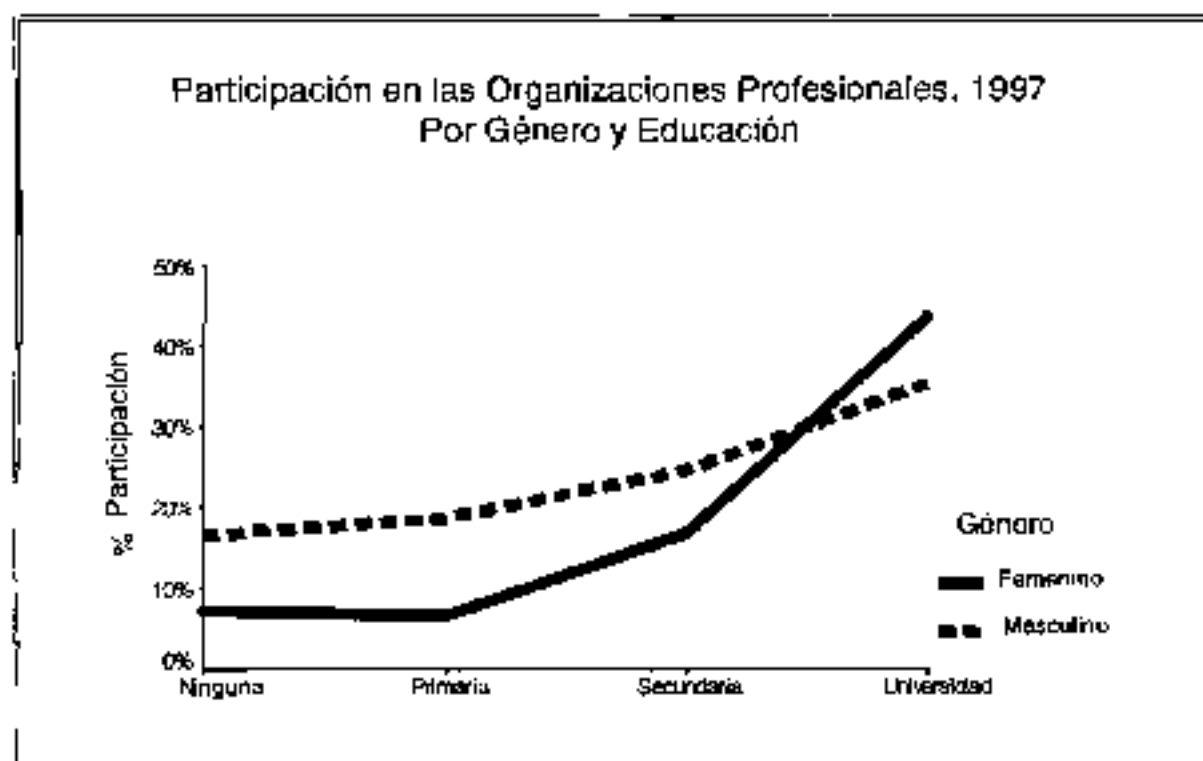


Ilustración II.14

Los clubs de servicio, tal como ya se ha notado, son mayormente un fenómeno urbano en Guatemala. La Ilustración II.15 muestra el impacto de la educación y el género sobre la participación en los clubs de servicio. El patrón es similar al que se halló en las asociaciones o colegios profesionales; una educación más alta se relaciona directamente con niveles más altos de participación para ambos, hombres y mujeres; con hombres más activos que las mujeres en todos los niveles de educación, exceptuando aquellos con educación de segunda enseñanza.

La única variación en este patrón es entre las mujeres con educación universitaria, cuyas afiliaciones a los clubs de servicios desciende en relación a aquellas con una educación de segunda enseñanza.

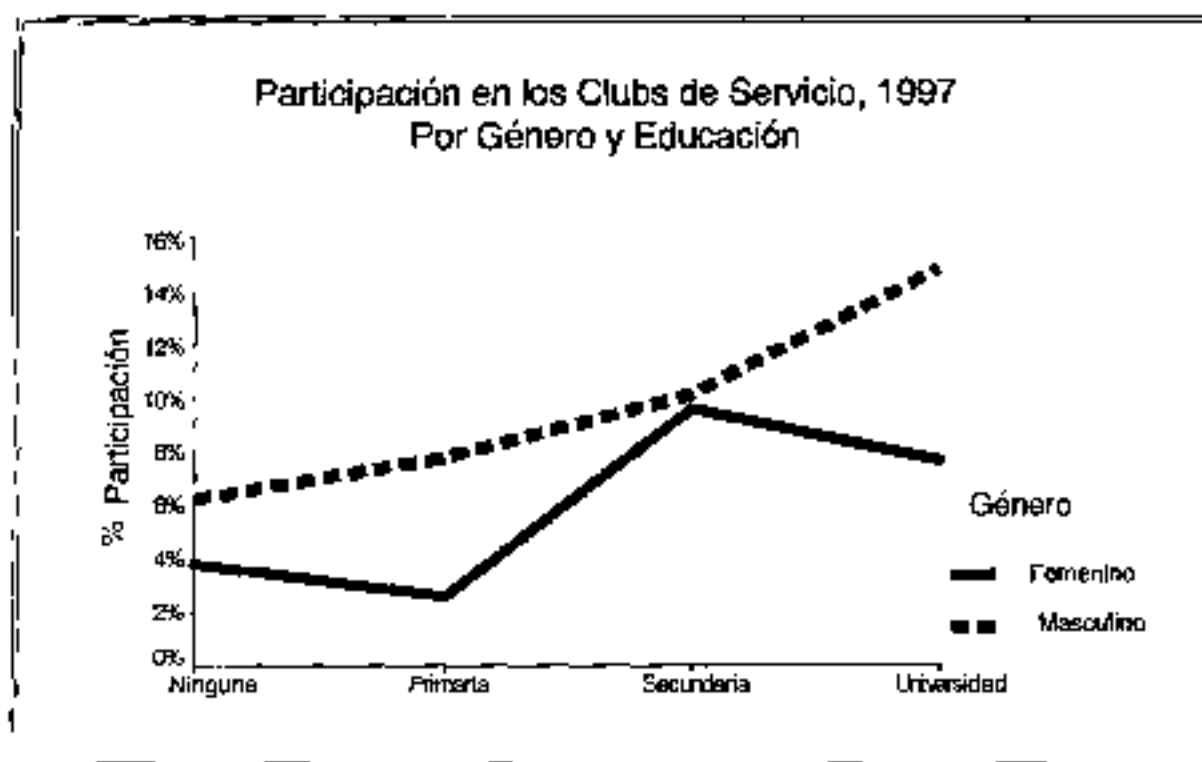


Ilustración II.15

Los patrones descubiertos antes, relacionados con los grupos de la Iglesia, grupos de la escuela y las asociaciones de desarrollo comunitario, eran inconsistentes con estas otras formas de participación en la organizaciones de la sociedad civil, y por esta razón una escala general de la participación puede ser desorientadora. En los primeros tres tipos de organizaciones (las que obtienen el nivel más alto de la participación ciudadana en Guatemala), la educación no aumenta la participación, mientras que en las asociaciones profesionales y los clubs de servicio, si lo hace. ¿Qué hay acerca de las formas restantes de organización de la sociedad civil, cuáles son sus patrones?

La Ilustración II.16 muestra las relaciones de educación y género con la participación en un sindicato. Este patrón es similar a los dos anteriores, pero se desvía en un importante aspecto, la relación lineal se transforma en una curva "V".

La participación en los sindicatos crece a medida que aumenta la educación, exceptuando aquellos con una educación primaria. La brecha de género surge de nuevo para todos los niveles de educación, excepto para el nivel universitario, donde las mujeres ligeramente exceden a los hombres. De la información presentada en esta ilustración no es posible determinar por qué la participación en los sindicatos es tan baja entre aquellos con educación primaria, pero, como se verá, la participación en las cooperativas presenta los mismos patrones.

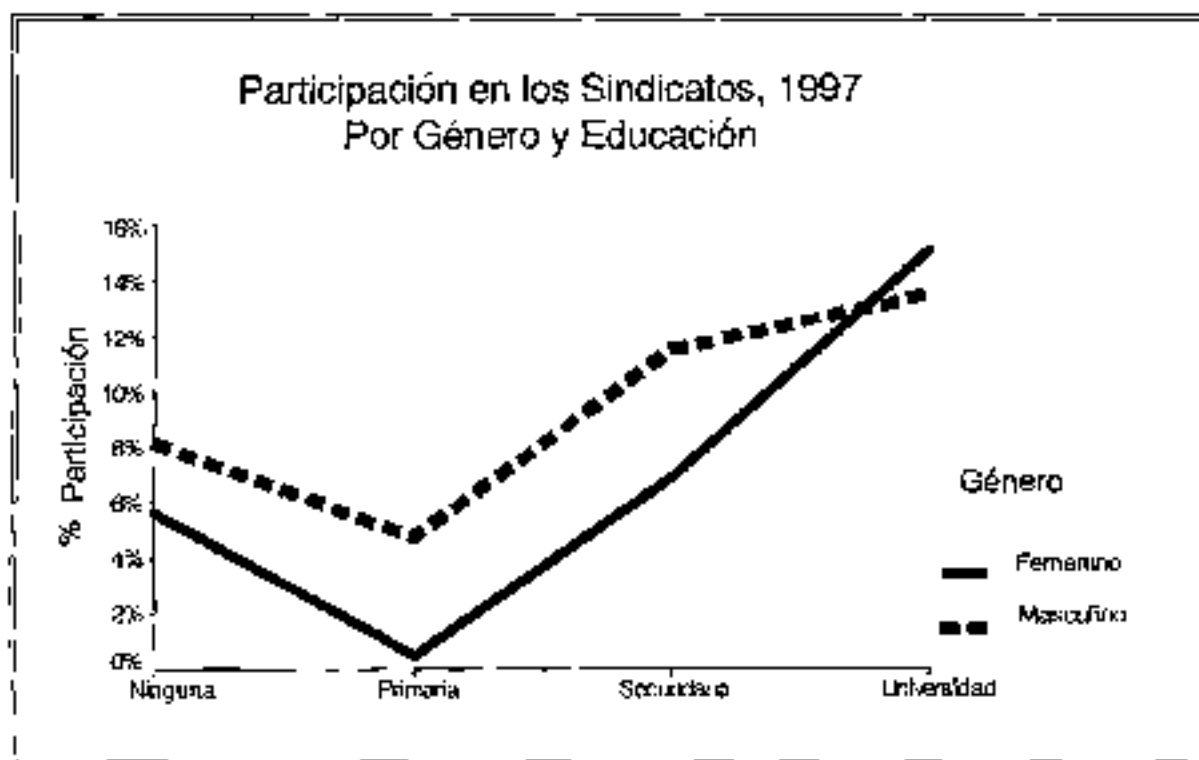


Ilustración II.16

Ilustración II.17 muestra la relación entre educación, género y participación en las cooperativas. La curva "V" hallada para los sindicatos también se encuentra en este caso. Aquí el patrón es mucho más pronunciado para las mujeres que para los hombres.

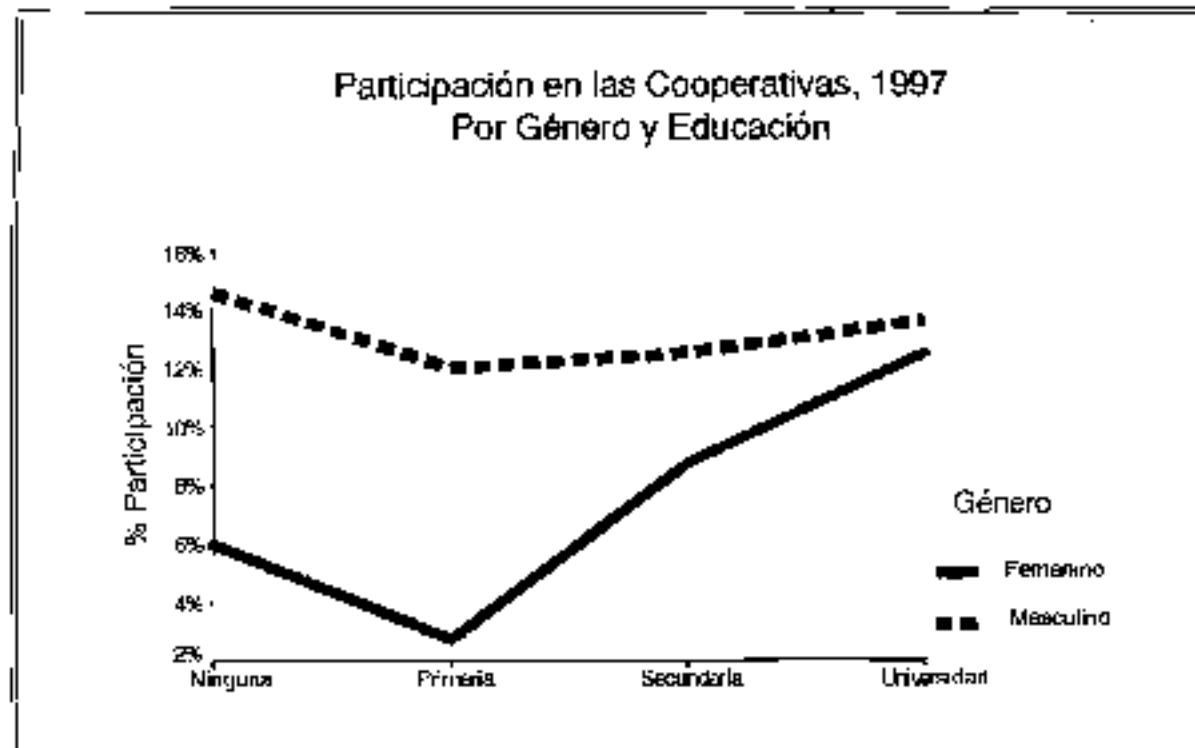


Ilustración II.17

El patrón 'normal' de educación y la participación en las organizaciones de la sociedad civil se halla una vez más para los partidos políticos. Como puede verse en la Ilustración II.18, una mayor educación está asociada con niveles mayores de participación en los partidos, y los hombres están más arriba que las mujeres en todos los niveles de educación, excepto en la segunda enseñanza, donde son esencialmente los mismos que los de los hombres. Sin embargo, nótese que la participación en los partidos, tal como ya se mencionó, es bastante baja comparada con las de los comités de la Iglesia, los comités de la escuela y las asociaciones de desarrollo comunitario.

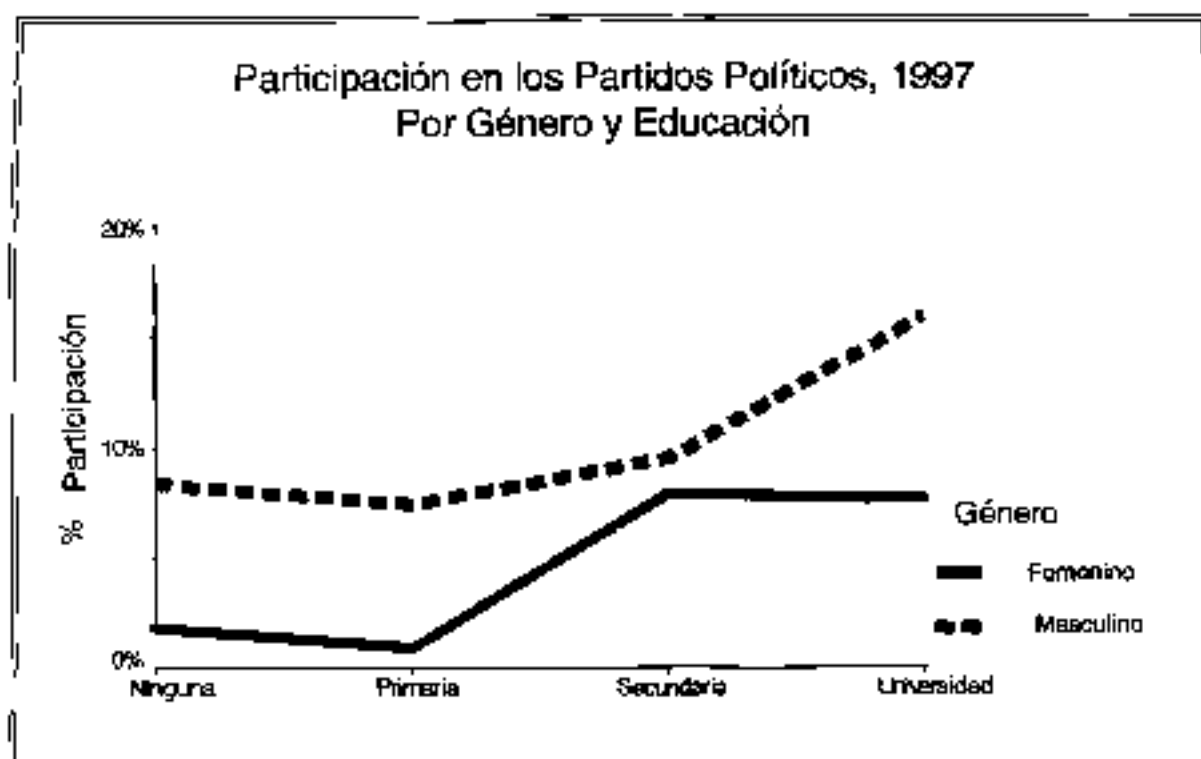


Ilustración II.18

El último tipo de las organizaciones de la sociedad civil incluidas en el estudio es el comité cívico.⁷ Los comités cívicos son, en efecto, una forma de partidos políticos locales que pueden proponer candidaturas para los cargos en las elecciones de gobiernos locales. No pueden competir a nivel nacional. El patrón aquí es una vez más lo 'normal' para Guatemala, y bastante similar a las curvas de los partidos políticos mostradas antes. Los hombres participan a un nivel más alto que las mujeres, y la educación está positivamente correlacionada con la participación. Una vez más (ver Ilustración II.19), nótese que la participación en los comités cívicos es mucha más baja que en otras clases de organizaciones de la sociedad civil.

⁷ En 1997 se agregó un ítem adicional: "comité o asociaciones de beneficio o desarrollo comunal". Este ítem es muy similar a comité pro-mejoramiento en la comunidad", y resultó estar altamente correlacionada con él. Ya que en todos los años se preguntó sobre los comites pro-mejoramiento, y el nuevo ítem sólo en 1997, el análisis está limitado a los comites pro-mejoramiento.

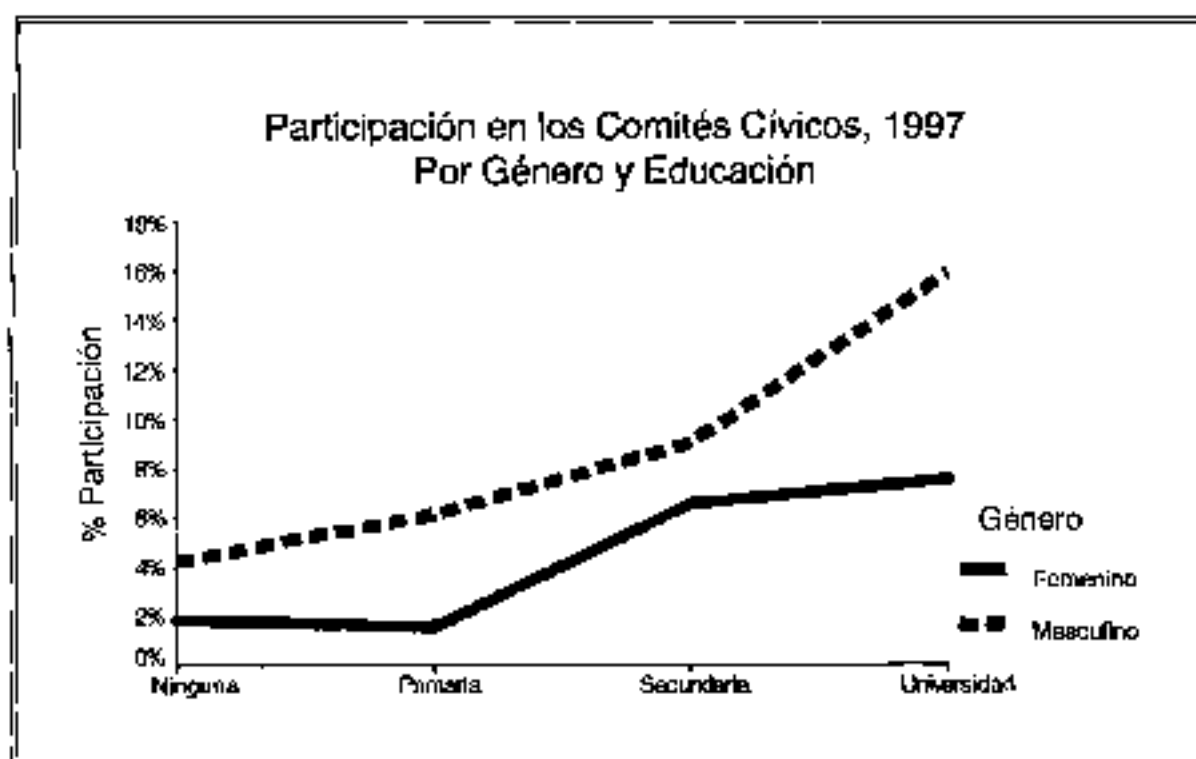


Ilustración II.19

Etnicidad

Todos los estudios de ciencias sociales de Guatemala confrontan el tema de discusión de la etnicidad. En contraste con sus vecinos de Centro América, Guatemala está mucho más dividida a lo largo de las líneas étnicas. Es un país en donde se hablan más de 20 distintos idiomas indígenas, aunque cuatro de ellos son los que habla la mayor parte de la población indígena. ¿Qué impacto tiene la etnicidad en la participación de la sociedad civil? Antes de intentar responder a esa pregunta, es importante dar una breve mirada a la división étnica en Guatemala, de modo que la encuesta pueda ser ubicada en su contexto apropiado.

Los estudios de etnicidad en Guatemala han observado desde hace tiempo una tendencia a declinar en la proporción de la población identificada como indígena, y un aumento conmesurable en la proporción identificada como ladina. Ya que ha habido poca inmigración extranjera a Guatemala a lo largo de los siglos, se podría asumir

que la diferencia ha sido causada por tasas diferenciales de la reproducción neta. De hecho, dichas diferencias históricamente han sido menores. La declinación de la población indígena con relación a la población ladina, por lo tanto, ha sido atribuida grandemente a la asimilación cultural, lo que en los Estados Unidos frecuentemente se refiere a "transitoria o pasajera".⁸ Los datos para el periodo de 1774-1994 se muestran en la ilustración II.20.⁹

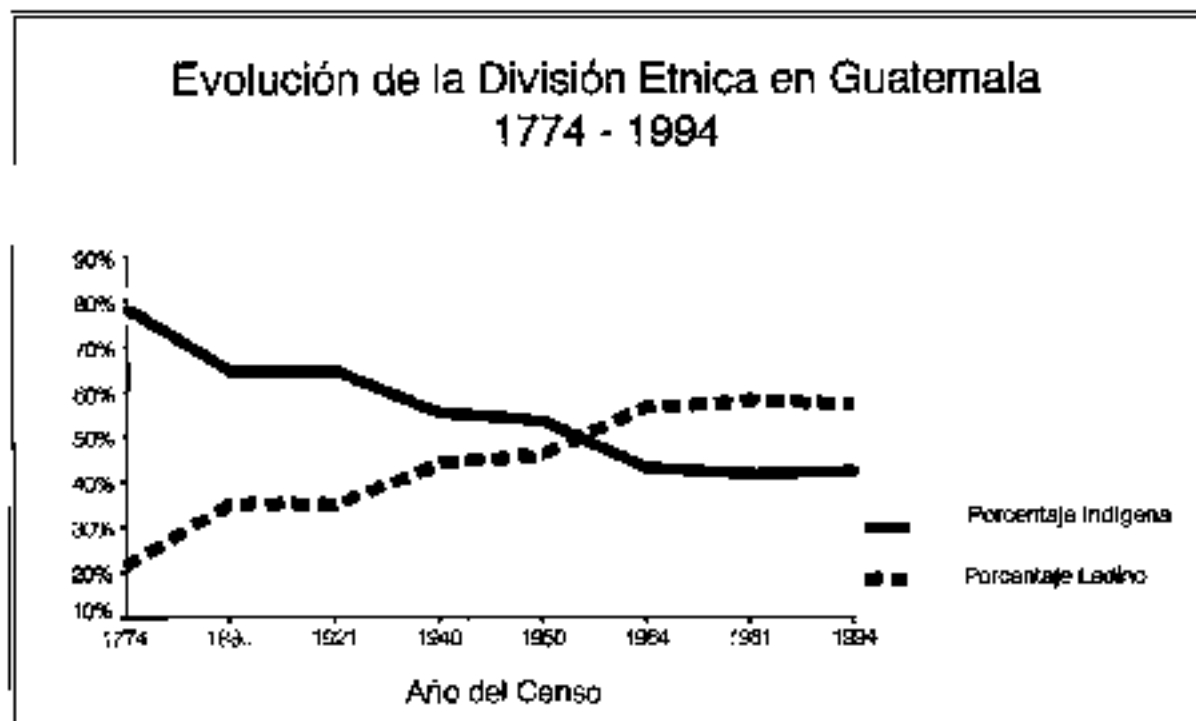


Ilustración II.20

Un examen de la tendencia en la división étnica de Guatemala revela una declinación firme en la población indígena hasta el año de 1960, pero, luego esa declinación se nivela y en el censo más reciente, el de 1994, se revela un ligero aumento. Un factor en este cambio de dirección puede ser atribuido a un cambio en la definición de etnicidad en el censo. Hasta el censo de 1981, el empadronador

⁸ Para un enunciado clásico de esta tesis, ver Pierre L. Van den Berghe, "Ethnic Membership and Cultural Change in Guatemala" *Social Forces* 46 (1968): 514-522.

⁹ Los datos para el periodo de 1884-1964 provienen de Van den Berge, *Ibid.*, mientras que los datos para el periodo más reciente provienen de Erwin Rolando Díaz, *Población Indígena Guatemalteca según Los censos de 1981 y 1994* (Cifras preliminares). Guatemala: Instituto Nacional de Estadística, 1996.

o enumerador censal tomó la decisión de la categorización étnica. Sin embargo, en 1981, se permitió por primera vez la auto-identificación. De este modo, la población de Guatemala ha sido capaz de categorizarse a sí misma. Se debe asumir que esta inversión o trastocamiento tiene mucho que ver con la nueva definición de etnicidad del censo. Pero, el aumento en 1994 sobre el censo de 1981, también sugiere una mayor voluntad de parte de algunos guatemaltecos de identificarse como indígenas, se puede hallar una tendencia similar en los datos de la encuesta. En las tres encuestas se preguntó a las personas que se identificarán como indígenas o ladinos. Los resultados se muestran en la Ilustración II.21. Mientras que en el censo de Guatemala de 1994, el 43% de la población se identificó como indígena, en la encuesta de 1995 un número idéntico de 43% de la muestra lo hizo así. La aproximación extremadamente cercana de la muestra al censo, ciertamente es un signo estimulante de la validez de los datos que están siendo usados en este informe.¹⁰

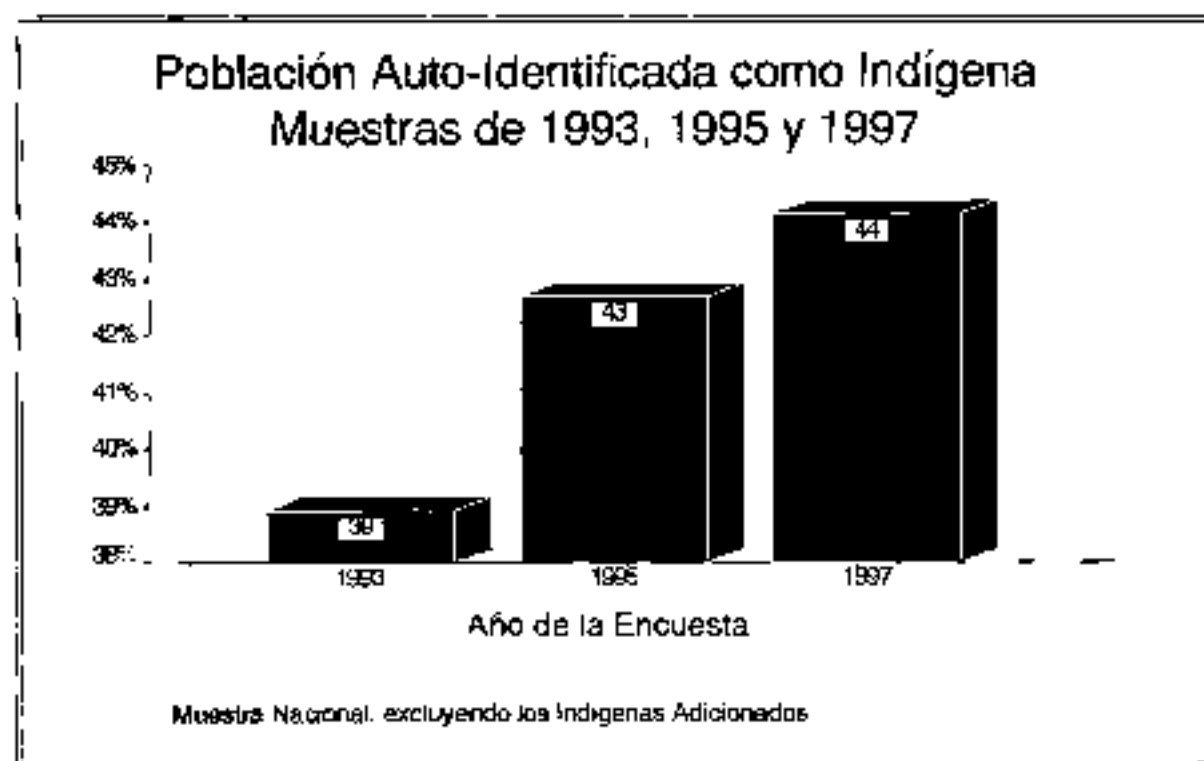


Ilustración II.21

¹⁰ En la encuesta siempre se permite la falta de respuesta. Para los tres años de la encuesta, la falta de respuesta al renglón de la identificación étnica dió un promedio de un poquito menos del 9%. Cuando estas faltas de respuesta son incluidas, se mantiene el patrón general de aumento en la identificación de los indígenas mostrado en la ilustración en esta sección.

En versiones anteriores de este estudio se ha incluido otros dispositivos para medir la etnicidad y se estima necesario informar sobre éstos, también para esta encuesta. Estos dispositivos adicionales incluyen el idioma que se habla y el uso de los trajes indígenas tradicionales. Además en 1995 y 1997 se usó un nuevo dispositivo: se les preguntó a las personas entrevistadas con quién se sentían ellos mejor con los indígenas de su comunidad, con los ladinos de su comunidad, o con los indígenas o ladinos en otras partes del país. Sin embargo se halló que cerca del 60% de los entrevistados evitaron la categorización con este método de identificación étnica, al seleccionar la alternativa: "con cualquiera". Se halló que usar el "traje" indígena es un indicador claro de su etnicidad, si bien con una fuerte sub-representación de quienes se auto-identifican como indígena. La Ilustración II.2 muestra que en los cinco años de la encuesta, el uso del traje indígena no ha cambiado, destacándose siempre el mayor uso del traje indígena por parte de las mujeres en relación a los hombres.

Finalmente vemos al idioma como un identificador de la etnicidad. La Ilustración II.23 muestra que casi cuatro quintas partes de las personas entrevistadas en la encuesta de 1997 solamente hablan español; el más popular de los idiomas indígenas es el Kaqchikel.

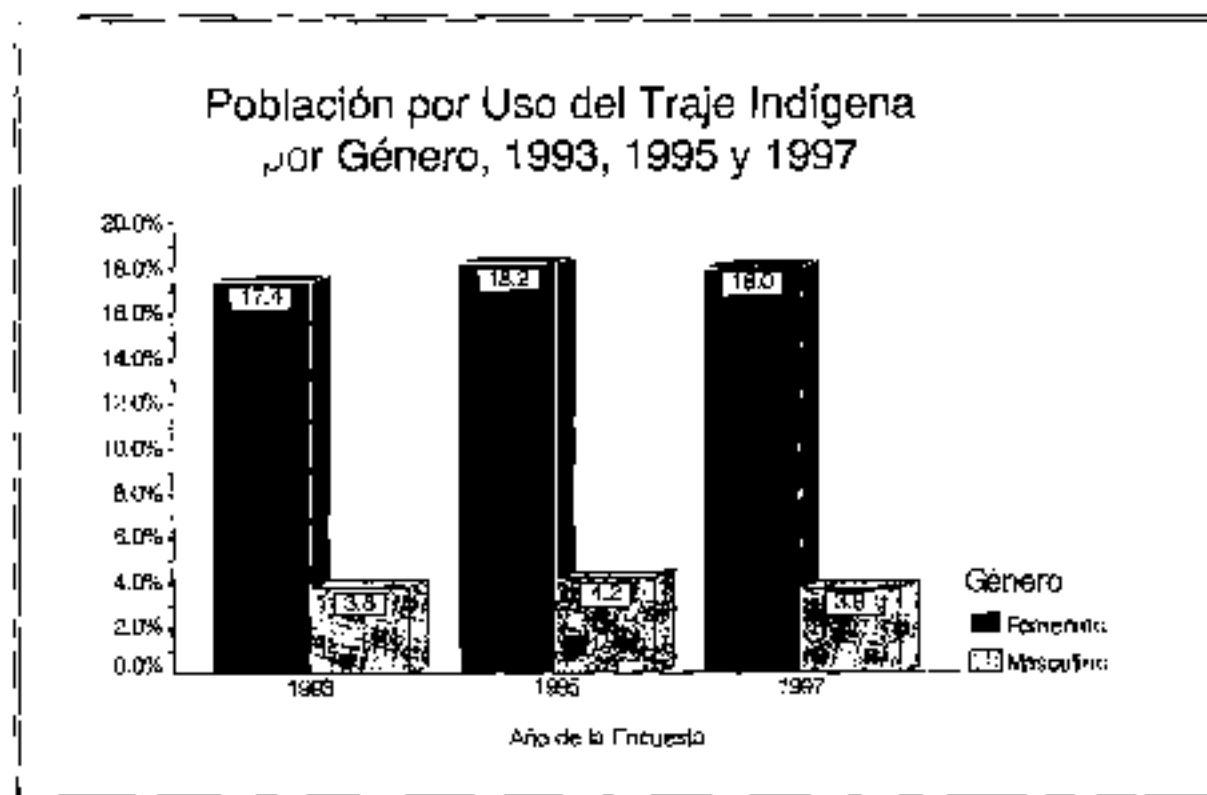


Ilustración II.22

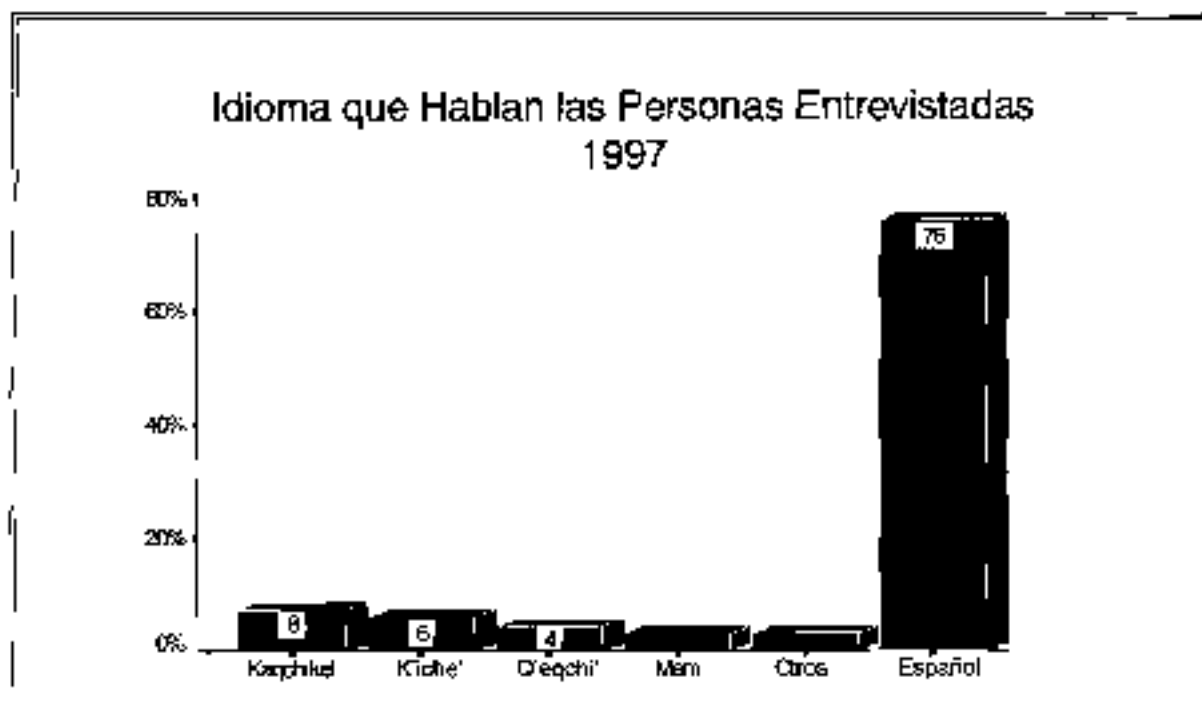


Ilustración II.23

Aunque se usaron medidas diferentes para proporcionar un indicador de etnicidad, en los estudios anteriores de la serie de datos de la opinión pública de la democracia guatemalteca, se halló que la auto-identificación generalmente no dió como resultado una marcada distinción entre un grupo y otro, mientras que el idioma usado y especialmente el traje, sí. También se debe tener en mente que existen diferencias socio-económicas y demográficas importantes entre el indígena y el ladino. Por ejemplo, ya se ha visto que quienes usan el traje indígena es mucho más probable que sean mujeres que hombres. Con estas advertencias en mente, se examina la participación en las organizaciones en la sociedad civil y la etnicidad en Guatemala.

Usar la auto-identificación como el mecanismo para dividir la muestra de 1997 en ladino e indígena, revela que, las únicas diferencias estadísticamente significativas en la participación en las organizaciones de la sociedad civil están en la iglesia y en los clubs de servicio, con la diferencia más fuerte que surge en la participación relacionada con la iglesia. La Ilustración II.24 muestra los resultados. Aquellos que se identifican como indígenas es más probable que participen en las organizaciones relacionadas con la iglesia, mientras que esos mismos individuos es significativamente menos probable que participen en los clubs de servicio, aunque en términos de porcentaje las diferencias son muy pequeñas. Más importante quizás que ninguna de las otras formas de participación en las organizaciones de la sociedad civil, revela que la diferencia significativa en términos de auto-identificación étnica y el índice general de la participación en las organizaciones de la sociedad civil no es significativamente diferente entre los dos grupos.



Ilustración II.24

Estos hallazgos iniciales sugieren que la profunda brecha socio-económica entre el indígena y el ladino en Guatemala no está reflejada fuertemente en la participación en las organizaciones de la sociedad civil. Antes de hacer una conclusión definitiva, se necesita examinar otros mecanismos para distinguir al indígena del ladino. En la Ilustración II.25, se examina las diferencias en la participación en las organizaciones de la sociedad civil, tal como se definen por el idioma que hablan. Como puede verse, los patrones casi son idénticos para la definición de auto-identificación, con la única diferencia que los comités cívicos surgen significativamente más bajos entre las personas que hablan los idiomas indígenas, pero la diferencia en términos de porcentaje es muy pequeña.



Ilustración II.25

Finalmente se examina el uso del traje indígena como un indicador de la etnicidad y su relación con la participación en las organizaciones de la sociedad civil. En la Ilustración II.26 se muestra cada una de las variables de las organizaciones de la sociedad civil en vez de sólo las significativas. Eso es debido a que las diferencias significativas mostradas difieren de los patrones mostrados arriba. Aquí se halla que las organizaciones de desarrollo comunitario, los clubs de servicio y los partidos políticos son significativamente diferentes entre aquellos que usan el traje indígena que participan menos que aquellos no lo usan. Sin embargo, ya que el tamaño de la muestra para los que usan traje indígena es tan pequeña, y debido a que es mucho más probable que las mujeres usen el traje indígena que los hombres, estas diferencias pueden ser desorientadoras. Por esa razón se presenta al grupo entero de las variables de participación en las organizaciones de la sociedad civil. El lector debe tener en mente que el índice general está basado en el número de organizaciones a las que asisten, no en el porcentaje, como en el caso de las variables individuales.

Cuando se ve la clasificación completa de actividades, se aprecia que el patrón de hecho no es diferente de lo visto anteriormente, cuando se define la etnicidad por medio de la auto-identificación o por el idioma. Es decir que de nuevo la población indígena participa mayormente en las actividades de la iglesia, pero en un grado menor en otras formas de organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, también las diferencias son muy pequeñas, una vez más respaldando la noción que en términos de participación de las organizaciones de la sociedad civil, la brecha entre el Indígena y el ladino no es ancha en absoluto.



Ilustración 11.26

Se puede resumir esta exploración sobre la etnicidad al concluir que, con excepción de la alta asistencia a la iglesia de manera consistente entre la población indígena, la etnicidad no tiene un impacto profundo en la participación en las organizaciones de la sociedad civil en Guatemala. La etnicidad palidece en comparación con las marcadas diferencias que ya se han visto, basadas en los factores socio-económicos y demográficos. Ciertamente este es un signo positivo para quienes se preocupan acerca de la puesta en marcha de los Acuerdos de Paz. Si la participación en las organizaciones de la sociedad civil hubiese diferido marcadamente por la etnicidad, entonces habría sido más difícil involucrar a la población entera en dicha participación.

Las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Gobierno Local

La sociedad civil algunas veces ha sido definida como la esfera pública de actividad que está situada entre la familia y el Estado. Si se puede aceptar esa definición, entonces el gobierno local o municipal es ese componente del Estado que está más cerca de la sociedad civil. El gobierno local en Latinoamérica ha sido por siglos una rama descuidada del Estado. Aunque en la época colonial los gobiernos locales estaban investidos de un grado de autonomía, la rápida centralización del Estado en Latinoamérica apagó grandemente esa autonomía. Claro está que los presupuestos ayudan a definir la capacidad y a los gobiernos locales se les ha negado la asignación de fondos por décadas. Sin embargo en años recientes, a través de toda Centro América, el gobierno local ha estado pasando por un proceso de rejuvenecimiento y fortalecimiento. Se han aprobado leyes para aumentar tanto la autonomía como la fortaleza fiscal de los gobiernos locales. Guatemala se ha movido en esa dirección y han surgido más ímpetus para hacerlo en los Acuerdos de Paz recién firmados.¹¹

Una ventaja en relación a las décadas de descuido experimentado por el gobierno local en Guatemala, acopiado por los temores de la capacidad represiva del gobierno central, es que el primero ha sido mucho más accesible al promedio de los guatemaltecos. En esta sección se examina la relación entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno local.

¹¹ Los lectores interesados deben consultar a Mitchell A. Seligson, *Central Americans View Their Local Governments*, Informe para USAID, Oficina Regional para Desarrollo Urbano y Vivienda (RHUDO), Ciudad de Guatemala, Guatemala, 1994; Mitchell A. Seligson, *Strategies for Strengthening Civil Society in Guatemala: A Grass Roots Approach*, Escrito a máquina (Ciudad de Guatemala, Guatemala: Informe para USAID, 1996).

Para hacerlo, primero se consideran los patrones de la participación de los gobiernos locales que están evolucionando, una materia explorada primero en la parte preliminar de este informe.¹²

La Participación y Satisfacción con el Gobierno Local

El gobierno local o municipal es la institución pública más confiable en Guatemala, cuando se le compara con las 10 instituciones cubiertas en la encuesta. Como puede verse en la Ilustración II.27, en una escala de 0-100, solamente dos instituciones registran un marca en el final positivo del continuo, las Municipalidades y el Procurador de los Derechos Humanos. La comparación entre el gobierno local por una parte y la del Congreso Nacional por la otra, es particularmente rígida; ambos son cuerpos u órganos representativos, electos por la gente, sin embargo en gran parte se confía mucho más en el gobierno local que en el Congreso Nacional (poder legislativo).

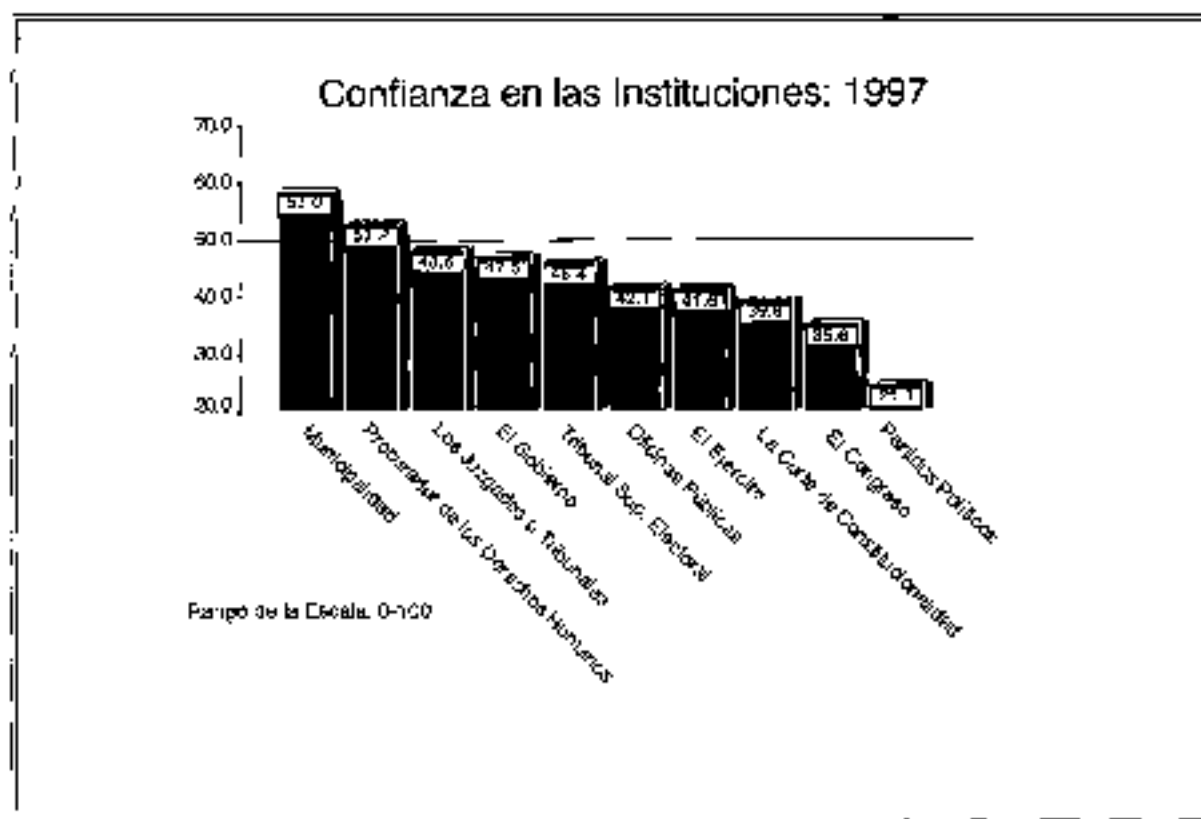


Ilustración II.27

¹² Ver Malcolm B. Young, Mitchell A. Seligson y Joel Jutkowitz. *Guatemalan Values and the Prospects for Democratic Development: Second Report* (Arlington, VA: Development Associates, Inc, 1996).

Una segunda serie de preguntas también reveló que los ciudadanos de Guatemala se inclinan más positivamente hacia sus gobiernos locales que a otras instituciones públicas. La Ilustración 11.28 muestra los resultados de la formulación de preguntas sobre cuán bien o mal fue tratada la persona entrevistada cuando tuvo que tratar algún asunto con la policía, los juzgados o tribunales, el Ministerio Público, y la Municipalidad. Aunque todas las instituciones están en el lado positivo de la escala de 0-100 usada para presentar estos resultados, la Municipalidad está dramáticamente mucho más alta que las otras.

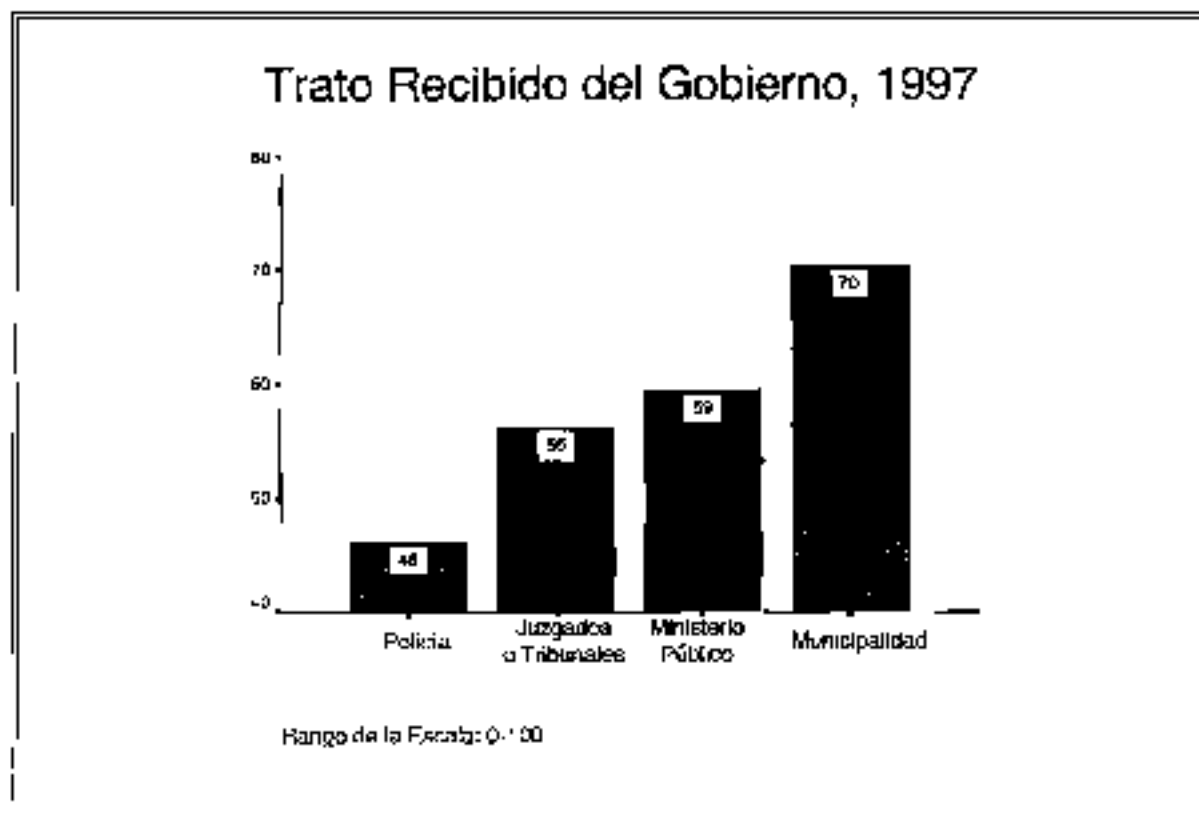


Ilustración 11.28

El fuerte grado de confianza mostrado en el gobierno local, estimula a explorar más este nivel de gobierno, ya que en un país como Guatemala, donde la legitimidad del gobierno nacional ha sido cuestionada desde hace tiempo, los diseñadores de las políticas públicas podrían desear ver al gobierno local como un medio para fortalecer el apoyo público para el gobierno nacional. Las encuestas realizadas en 1995 y 1997 contenían una serie de renglones ideados originalmente para medir la participación en y las actitudes hacia el gobierno local en Centro América. Tal como se muestra en la Ilustración 11.29, cerca del 13% de los guatemaltecos, asisten anualmente a las reuniones de los gobiernos municipales. El porcentaje virtualmente permaneció constante entre 1995 y 1997. En esa misma ilustración también se muestra que, un porcentaje mayor de guatemaltecos, en cierto modo hacen solicitudes de ayuda en

forma regular a sus gobiernos locales. Aunque de cierta manera el porcentaje disminuyó entre 1995 y 1997, la diferencia no es significativa y por lo tanto no debe otorgársele una importancia substantiva.

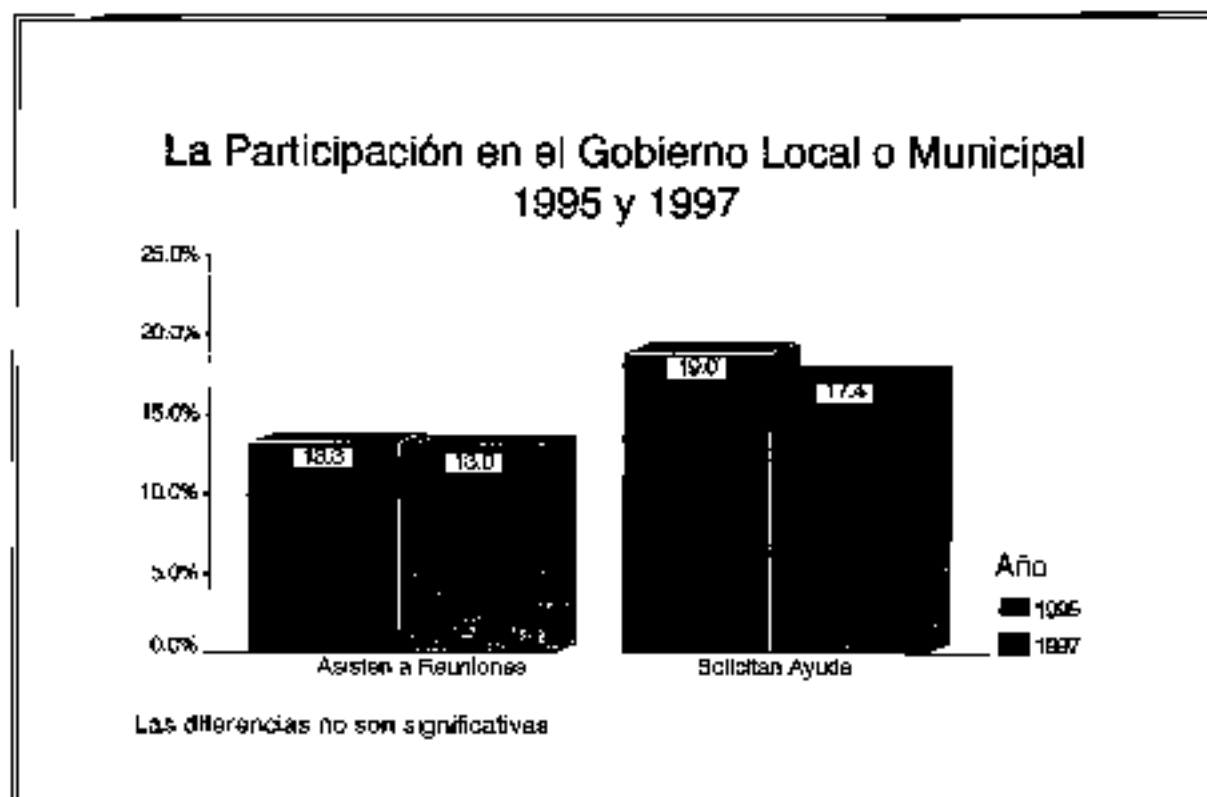


Ilustración II.29

La satisfacción con el gobierno local muestra un patrón diferente. De nuevo, se dispone de datos sólo de 1995 y 1997, ya que estas preguntas no fueron formuladas en 1993. La Ilustración II.30 muestra que la satisfacción con el gobierno municipal ha subido entre 1995 y 1997, y la diferencia es estadísticamente significativa. También muestra que la mayor parte de ese aumento fue en el área rural de Guatemala, pero que las diferencias urbano/rural son pequeñas y estadísticamente insignificantes. Combinada con la grandísima satisfacción con el gobierno municipal y comparada con otras instituciones gubernamentales, estos hallazgos sugieren una tendencia muy positiva.

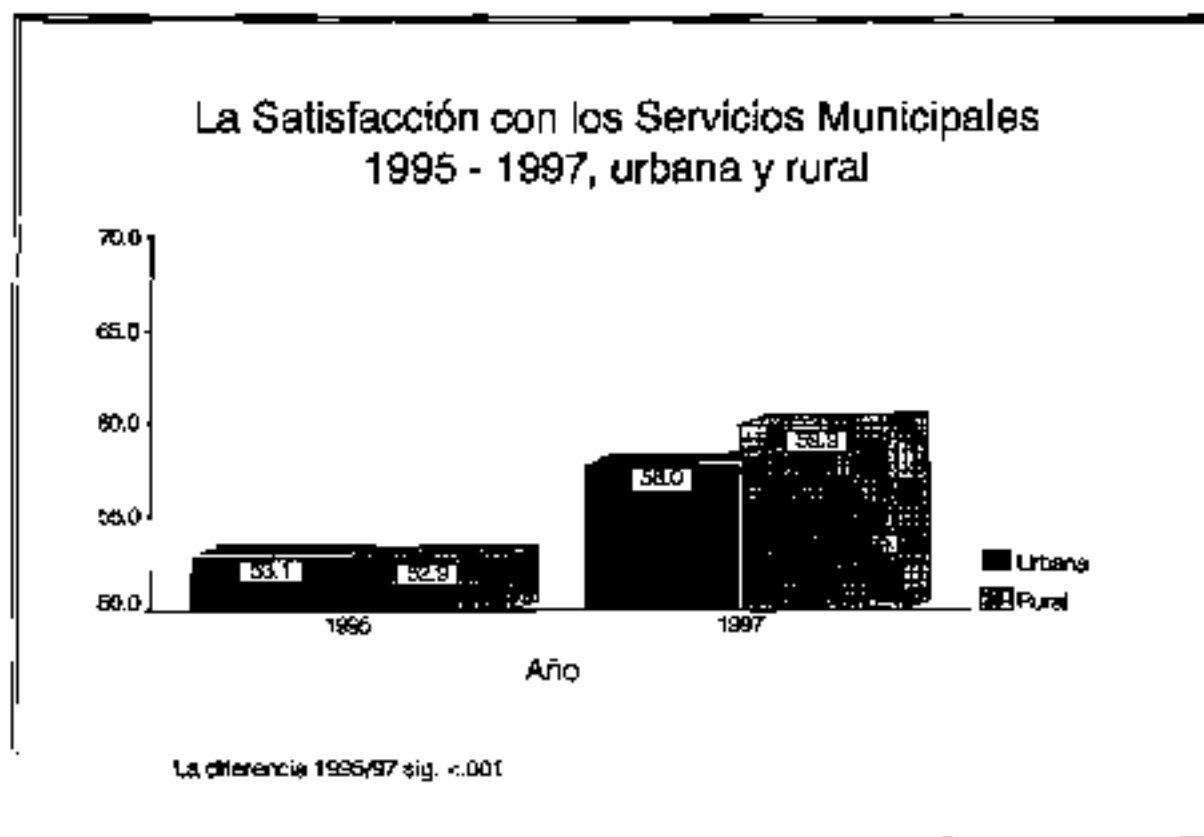


Ilustración II.30

Otra forma de ver al gobierno municipal es comparándolo con otros niveles de gobierno en cuanto a su eficacia percibida en resolver los problemas locales. Se hizo una comparación del gobierno local con el gobierno central y con los diputados (los entrevistados también podrían responder que ninguno era eficaz o que todos son igualmente eficaces). Se puede ver en las ilustraciones II.31 y II.32 que el gobierno local es seleccionado de manera arrolladora como el más eficaz. Es más, cuando se compara los datos de los dos años, se aprecia que entre 1995 y 1997 aumentó el número de quienes seleccionaron el gobierno local como el nivel más eficaz de gobierno.

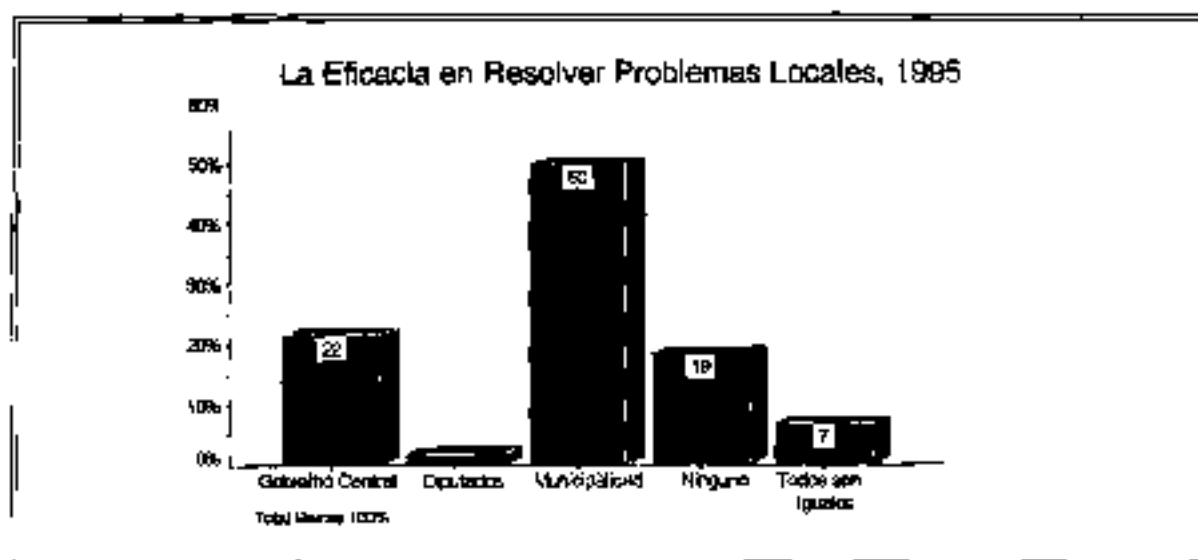


Ilustración II.31

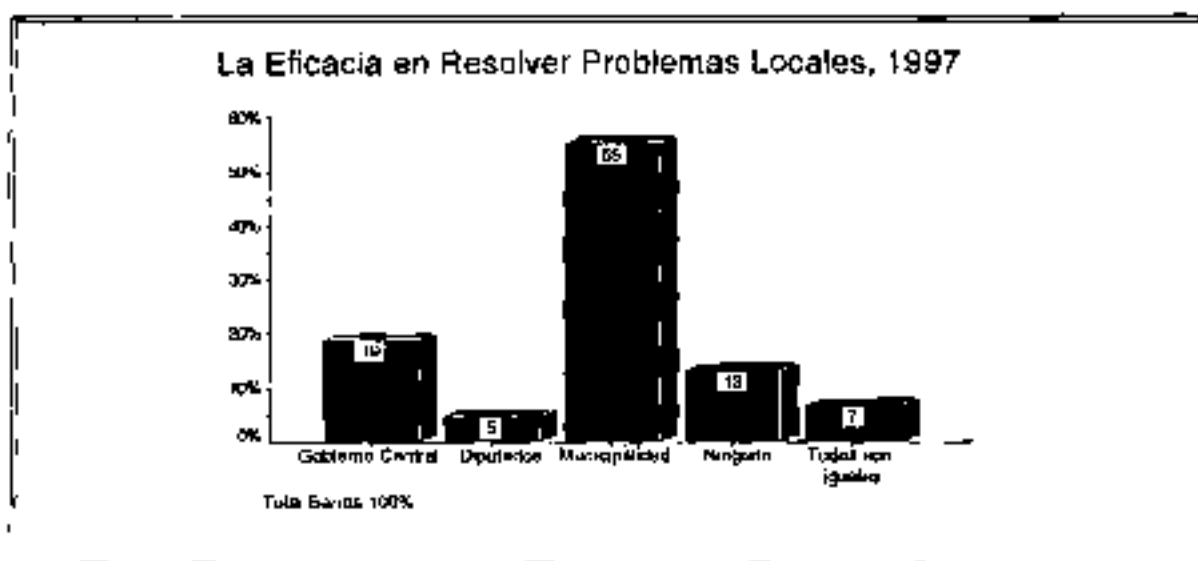


Ilustración II.32

Los diputados distritales sólo pueden gestionar la acción gubernamental y que las obras figuren en el presupuesto, así como aprobar o improbar la ejecución del mismo.

Por supuesto, no sorprende que los diputados sean vistos así, debido a que tienen un papel limitado en la resolución de problemas locales. En los Estados Unidos y en otros países donde los diputados son electos por distritos con un sólo miembro y tienen la capacidad de dirigir los gastos presupuestales nacionales para proyectos locales (conocido en los Estados Unidos como "prebenda política" o favores otorgados por padrinazgo político), los problemas locales pueden ser resueltos por los diputados. Sin embargo en Guatemala, con una representación proporcional basada en los partidos, y la casi total incapacidad de los diputados de tener un impacto en los presupuestos nacionales, su papel por definición está altamente limitado en los temas locales. El resultado esencial es que los diputados en Guatemala y en la mayoría de los otros países latinoamericanos se limitan a legislar, no a servir las demandas constituyentes. La principal excepción es Costa Rica, donde el sistema de "partidas específicas" permite a los diputados en el partido mayoritario gastar los fondos para proyectos locales. Hoy en Venezuela y Bolivia, el 50% de los diputados son electos de distritos con un sólo miembro, pero la autoridad de elaborar los presupuestos todavía permanece con el poder ejecutivo, sobre el cual el diputado individual tiene muy poco control.

Sin embargo, se expresan puntos de vista del gobierno local menos positivos, cuando se les pregunta a las personas cuán bien informadas sienten que se les mantiene por parte del gobierno local acerca de las actividades edilicias. Se formuló esta pregunta por primera vez en 1997, de modo que no hay comparaciones disponibles en los años anteriores. La ilustración II.33 muestra que la mayoría de los guatemaltecos sienten que no se les mantiene bien informados.

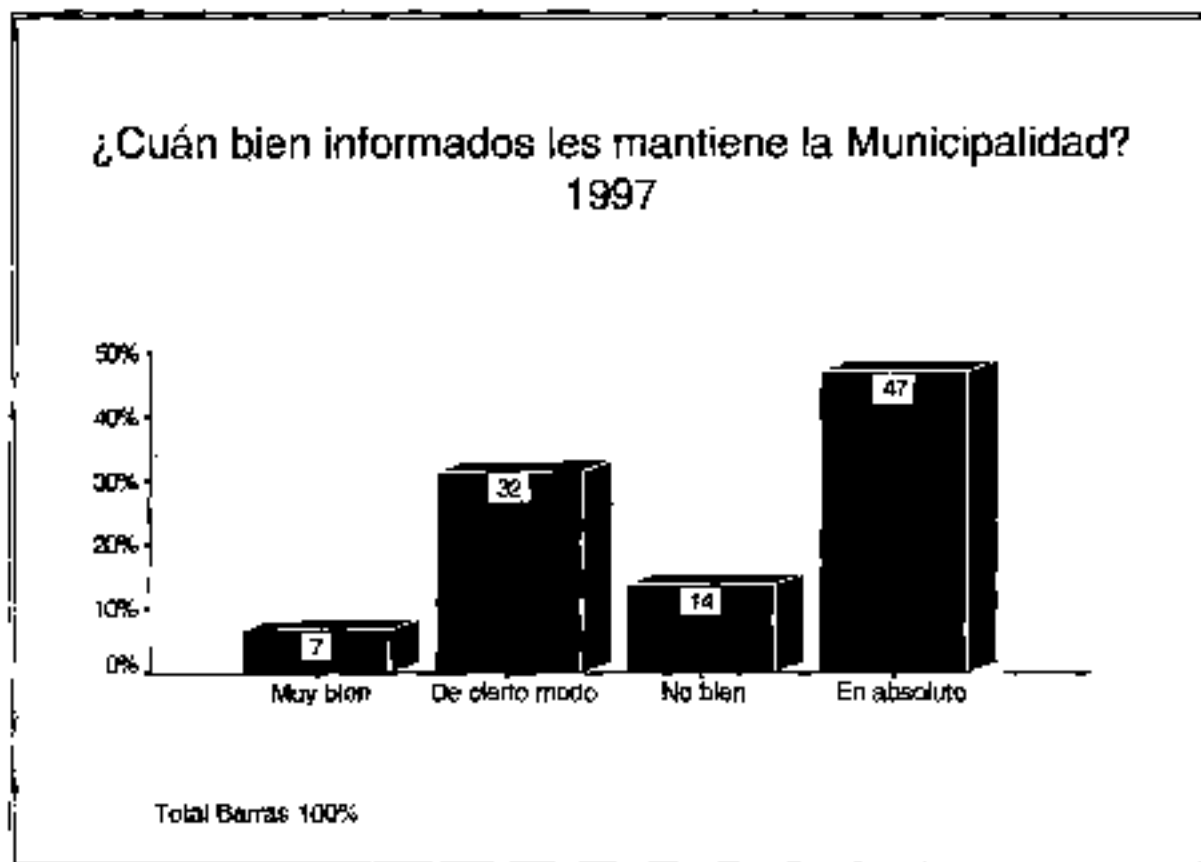


Ilustración II.33

Los Factores Demográficos, Socio-Económicos y Étnicos y el Gobierno Local

En estudios anteriores se han notado diferencias marcadas entre hombres y mujeres en cuanto a su nivel de participación política en general, y en particular en la participación en el gobierno local. La Ilustración II.34 muestra que ambas asistencias a las reuniones del gobierno municipal y las demandas hechas a los funcionarios públicos locales es significativamente mayor entre los hombres guatemaltecos que las mujeres.

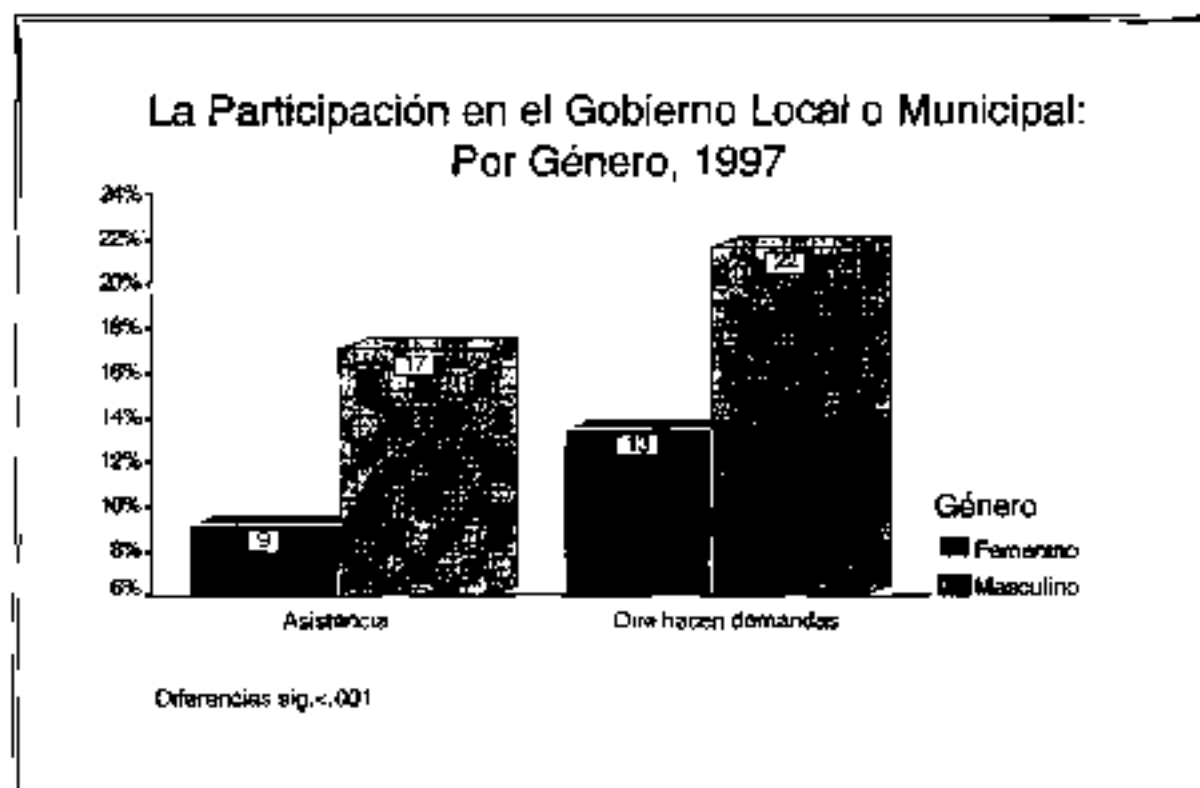


Ilustración II.34

La diferencia hombre-mujer en Guatemala es muy aguda, aún cuando se le compara con otros países en Centro América. En 1994 un estudio de seis naciones sobre la participación en el gobierno local y la satisfacción fue llevado a cabo por el Proyecto de Opinión Pública de Centro América de la Universidad de Pittsburgh.¹³ Una comparación de los resultados para Guatemala con los otros países (ver Ilustración II.35) en la región, revela que mientras los hombres participan más que las mujeres en las reuniones municipales en cada país, la brecha de género guatemalteca es más ancha. La comparación con la encuesta de 1994, realizada por una organización de encuestas diferente y que usan un diseño de la muestra diferente, virtualmente muestra idénticos resultados con el estudio de Guatemala de 1997, confirmando la confianza para estos datos.

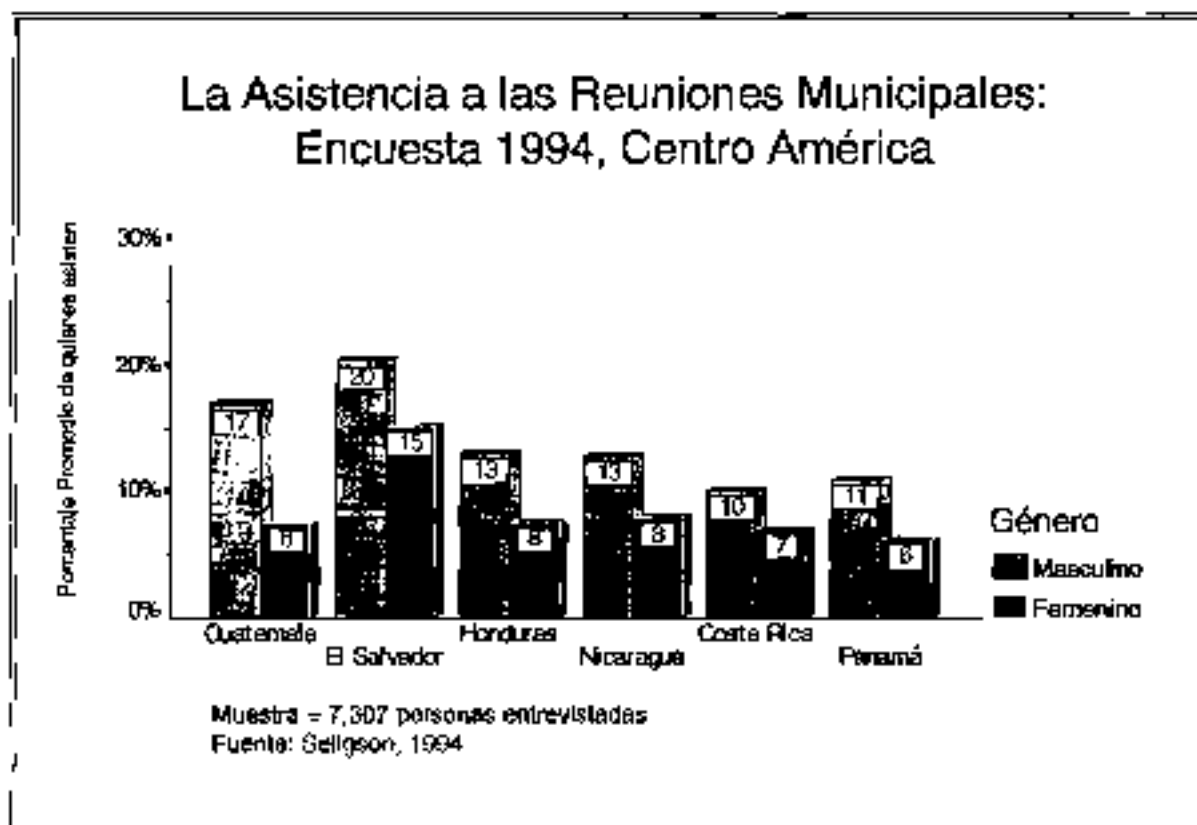


Ilustración II.35

¹³ Mitchell A. Seligson, *Central Americans View Their Local Governments*, Informe para USAID, Oficina Regional para el Desarrollo Urbano y Vivienda (RHUDO) (Ciudad de Guatemala, Guatemala, 1994).

Se podría sospechar que la marcada diferencia de género encontrada en Guatemala es en realidad debida a otros factores, tal como el nivel de educación o la etnicidad. Pero de hecho no es así. En un análisis de regresión múltiple para probar el impacto de otras variables, educación, edad, etnicidad (definida por el traje y la auto-identificación) no tuvo un impacto significativo sobre la participación municipal. Existe un efecto menor de la educación en lo referente a hacer demandas a nivel del gobierno local; los hombres participan más, debido al promedio de sus niveles más altos de educación. Este hallazgo sugiere que en Guatemala, las mujeres o están sistemáticamente excluidas del gobierno local o existen factores que las hace que estén menos interesadas en asistir, comparándolas con los hombres. Se sabe que las mujeres guatemaltecas participan activamente de numerosas formas en las organizaciones de la sociedad civil. Los programas que deseen fortalecer la participación en el gobierno local, necesitan prestar atención a estos hallazgos.

La Participación en las Organizaciones de la Sociedad Civil y la Participación Municipal

Ahora se llega a lo que podría ser considerado el enfoque central del análisis, al formularse la pregunta: ¿Se relaciona la participación en las organizaciones de la sociedad civil con la participación en el gobierno local? Existen muchas razones para sospechar que sí. Quizás el factor más importante es el que las organizaciones de la sociedad civil a menudo están involucradas en buscar soluciones a los problemas locales, y los gobiernos municipales son una fuente fundamental de recursos para resolver dichos problemas. Por ejemplo, si un comité de una escuela desea agregar un salón de clase a una escuela primaria, el gobierno local puede ayudar proporcionando los materiales y/o ayudando a presionar al Ministro de Educación para construir el salón de clase. Un segundo factor es el que las organizaciones de la sociedad civil tienen numerosos mecanismos para facultar la toma de decisiones de sus miembros y para animarlos a participar en las reuniones municipales. Una cosa es que un solo individuo esté haciendo una cruzada para un proyecto y otra que lo haga un grupo; los sentimientos de solidaridad pueden lograr mucho para motivar la participación.

Aunque se ha explorado diferentes clases de organizaciones de la sociedad civil, quizás es mejor empezar viendo el patrón general. Para hacer esto se usó el índice de la participación en las organizaciones de la sociedad civil en general, creado anteriormente, que totaliza el número de organizaciones al que asiste la persona entrevistada. Debido a que es pequeño el número de personas entrevistadas que participaron en más de cinco organizaciones, se las combinó en una sola categoría, a modo de no presentar promedios desorientadores.

La Ilustración II.36 muestra que existe una fuerte relación entre la medida general de la participación en las organizaciones de la sociedad civil y la asistencia a las reuniones municipales. El patrón que surge indica que aquellos que no participan en las organizaciones de la sociedad civil en absoluto, o aquellos que participan en sólo una, es poco probable que asistan a las reuniones municipales. Ciertamente menos del 10% de quienes tienen un nivel tan bajo de participación en las organizaciones de la sociedad civil, asistirían a una reunión municipal, mientras que para los guatemaltecos como un todo, cerca del 13% asistió a las reuniones municipales. Sin embargo es importante enfatizar que el 54% de los guatemaltecos participan en una o en pocas organizaciones de la sociedad civil. En otras palabras, la mayoría de los guatemaltecos tienen niveles bajos de participación en las organizaciones de la sociedad civil, y no sorprende que la asistencia a reuniones municipales no sea frecuente para la población como un todo. Por otro lado, entre esos guatemaltecos que son relativamente activos en las organizaciones de la sociedad civil, la participación en tres o aún en cuatro grupos, la asistencia municipal alcanza cerca del 40%, o aproximadamente cuatro veces el promedio nacional.

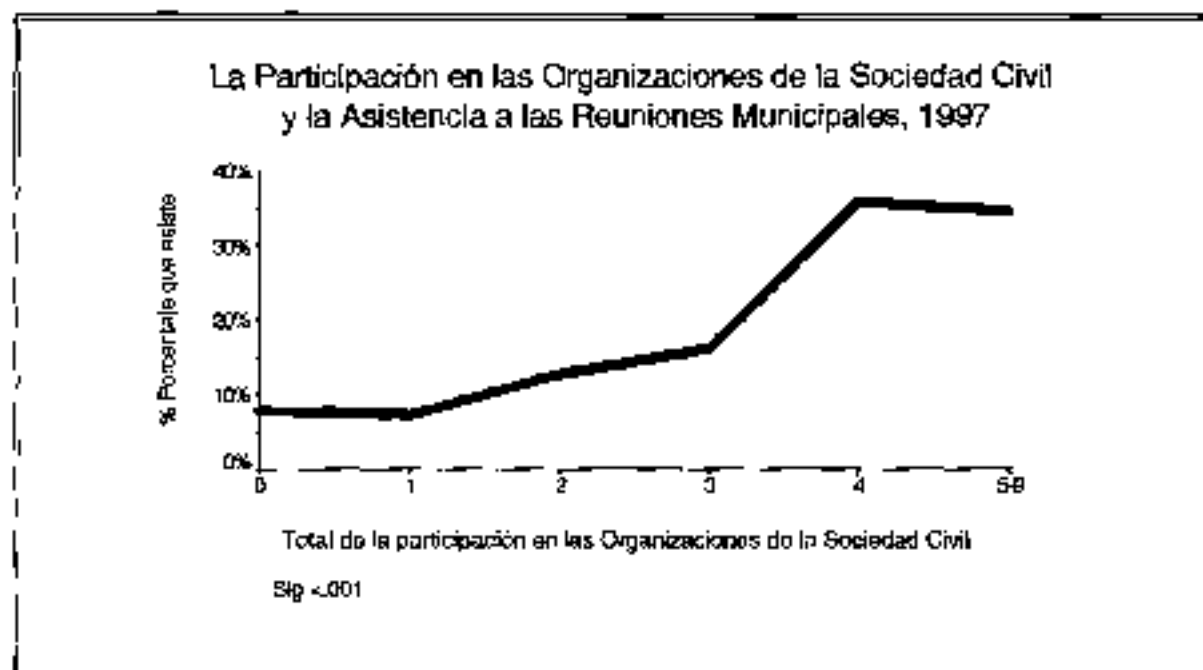


Ilustración II.36

El activismo en las organizaciones de la sociedad civil y el hacer demandas a los gobiernos locales, siguen un patrón similar. Como se muestra en la Ilustración II.37, mientras es mayor el nivel de participación en las organizaciones de la sociedad, es mayor la frecuencia de las demandas hechas a los gobiernos municipales. Los más altos niveles de participación en la sociedad civil, involucran a menos del 2% de la población guatemalteca y un poco más de un tercio de esta población hace demandas a sus gobiernos locales.

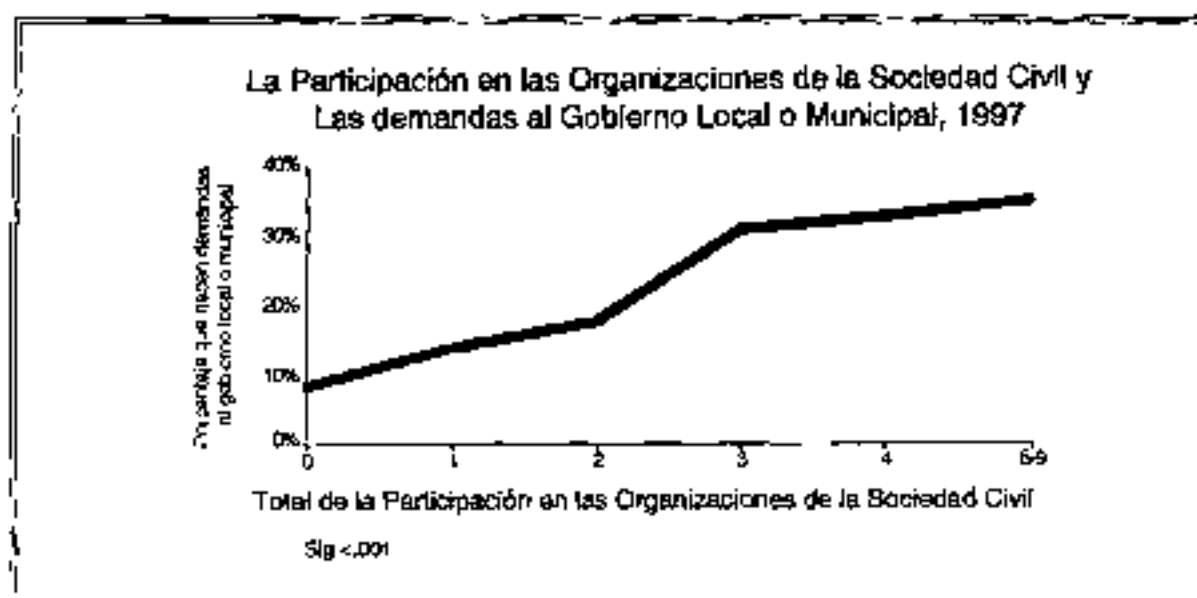


Ilustración II.37

Se puede explorar esta relación para cada una de las organizaciones de la sociedad civil incluidas en este estudio.¹⁴ La Ilustración II.38 muestra que para cada tipo de organización, quienes asisten a las reuniones municipales es más probable que hayan estado activos en las organizaciones de la sociedad civil. Las diferencias son estadísticamente significativas para todos los grupos, excepto para los sindicatos y los comités cívicos, pero aún en estos casos, aquellos que asisten a las reuniones municipales es más probable que estén activos en los sindicatos y en los comités cívicos que quienes no asisten a las reuniones municipales. Las diferencias más notables surgen en los primeros cuatro grupos listados, principalmente la iglesia, la escuela, las asociaciones de desarrollo comunitario y las asociaciones profesionales.

¹⁴ El nivel de participación en el cuestionario está codificada como "frecuente" "algunas veces" y "nunca". A fin de hacer los cuadros que se muestran aquí, consistentes con el rango de 0-100 usado en la mayoría de las secciones de este informe, se ha codificado frecuente como 100, algunas veces como 50, y nunca como 0. Estos códigos captan la variación en asistencia mientras que realzan las comparaciones con otras partes de este informe.



Ilustración II.38

Un patrón muy similar de relaciones se muestra entre la participación en las organizaciones de la sociedad civil y hacer demandas. La Ilustración II.38 muestra que para todas las organizaciones de la sociedad civil, incluidas en el estudio, excepto los comités cívicos (donde la frecuencia de la participación es muy baja), quienes participan más en tales organizaciones, significativamente es más probable que hagan demandas a los funcionarios municipales. Aún en el caso de los comités cívicos, el patrón es el mismo, pero la diferencia no es estadísticamente significativa.

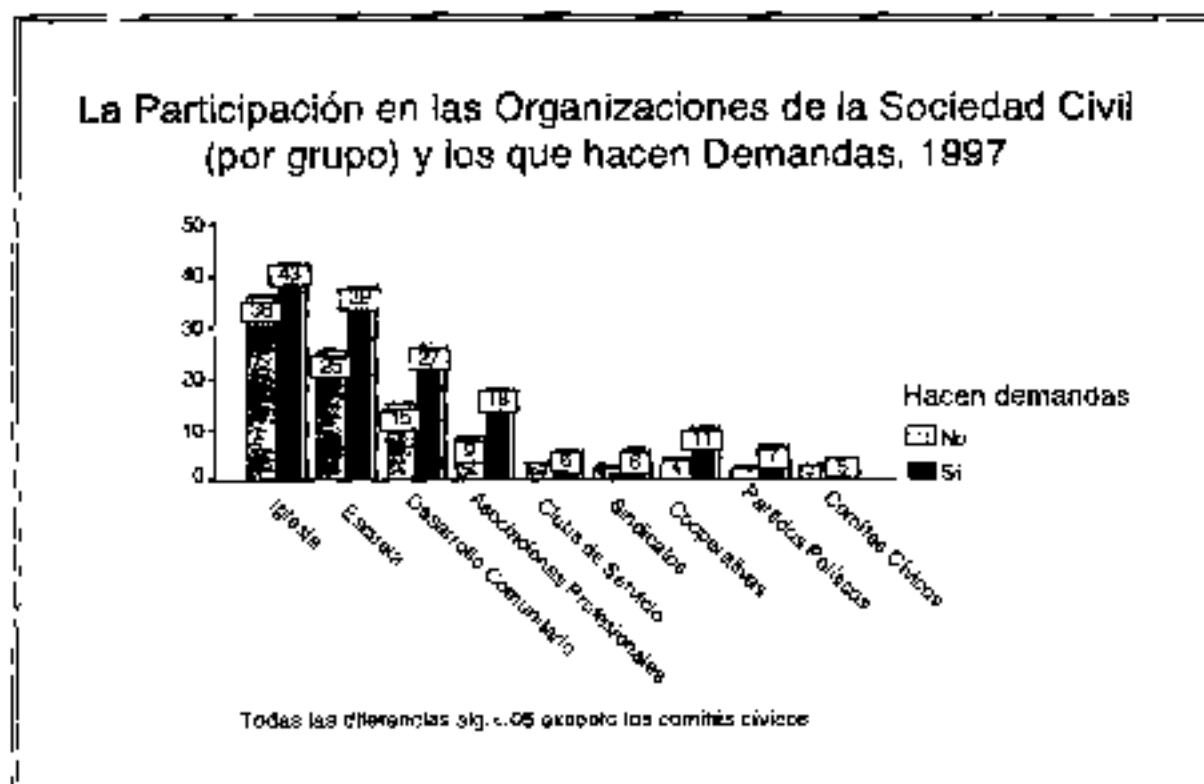


Ilustración II.39

Las Organizaciones de la Sociedad Civil, el Gobierno Municipal y la Satisfacción

Los patrones de relaciones entre la participación en la sociedad civil y la participación en el gobierno local han sido establecidas. Se sabe que mientras más activo es un ciudadano guatemalteco en las organizaciones de la sociedad civil, participa más en el gobierno local y será más probable que el individuo formule demandas a ese gobierno. Esto sugiere que estimular la participación en las organizaciones de la sociedad civil podría muy bien ayudar a aumentar la participación a nivel local y hacer que sea más probable que hagan demandas a sus funcionarios locales, y así hacerlos responsables de dar razón de sus acciones

(o de su falta de acción).

Ahora se necesita examinar una pregunta relacionada que es particularmente importante en Guatemala, un país con una larga historia de indiferencia del gobierno para la participación y demandas ciudadanas. Si la participación en las organizaciones de la sociedad civil está relacionada con el aumento de la participación en asuntos del gobierno local, ¿está la participación en el gobierno local también vinculada a una mayor satisfacción con los servicios proporcionada por ese gobierno municipal?



Ilustración II.40

La Ilustración II.40 muestra que sí hay vinculación. La relación, mientras que no es completamente lineal, es estadísticamente significativa. La ilustración muestra que a medida que la participación en las reuniones del gobierno local aumenta arriba del promedio (de 12.5%), la satisfacción con los servicios del gobierno local aumenta marcadamente.

No solamente se halló que la asistencia a las reuniones municipales está relacionada con la satisfacción, sino también que el hacer demandas también está relacionada con la satisfacción. Como puede verse en la Ilustración II.41, existe una relación lineal entre el hacer demandas y la satisfacción, es decir que mientras más demandas se hacen es mayor la satisfacción.

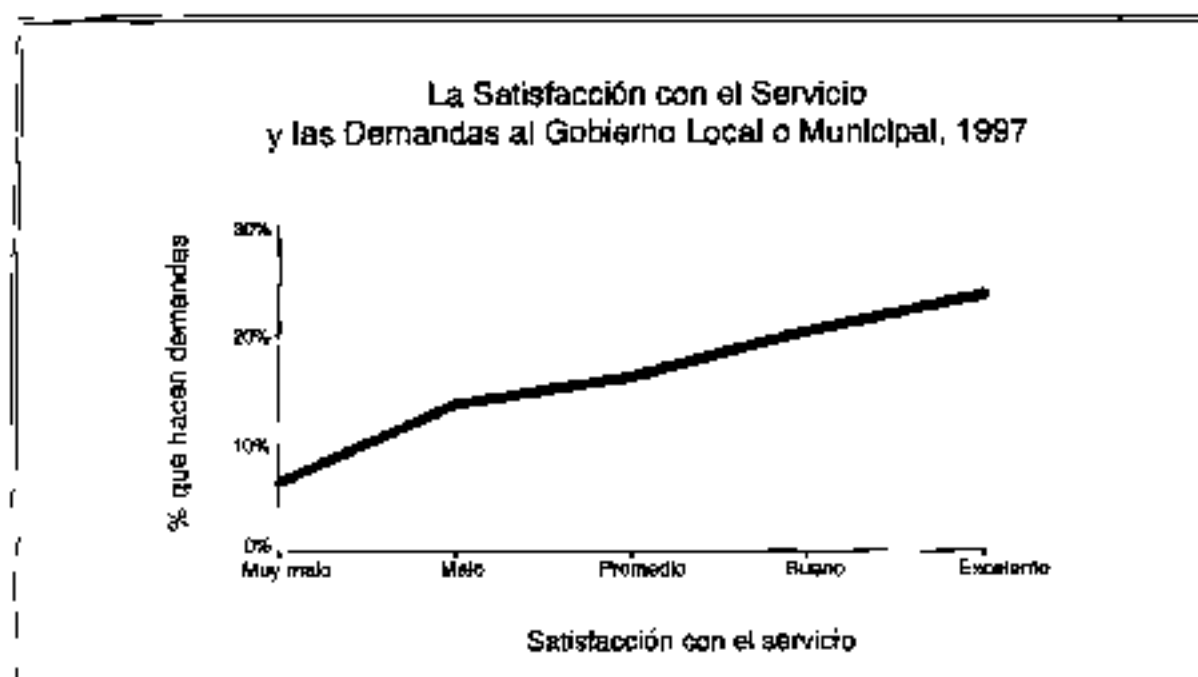


Ilustración II.41

Es apropiado concluir que, de lo presentado, se descubrió un "círculo virtuoso" que vincula a las organizaciones de la sociedad civil a la sensibilidad del gobierno local, el mismísimo hallazgo (logrado con una metodología diferente) que Putnam descubrió en Italia del Norte. Es decir, se halló que una mayor participación en las organizaciones de la sociedad civil está vinculada con una mayor participación en hacer demandas al gobierno local. También se descubrió que quienes en Guatemala participan más y que hacen más demandas al gobierno local se sienten más satisfechos con el servicio proporcionado por ese gobierno municipal. La sensibilidad del gobierno local, por lo tanto, parece estar vinculada al activismo ciudadano en la forma de participación y de hacer demandas.

Estos hallazgos se ilustran con un "diagrama de ruta", que se muestra en la Ilustración II.42.¹⁵ Aquí se ve que la variable más importante es la participación en las organizaciones de la sociedad civil (como se muestra por el coeficiente de ruta normalizado más grande en el modelo). La participación en las organizaciones de la sociedad civil está vinculada con la asistencia a las reuniones. La asistencia a las reuniones está relacionada con la satisfacción que se tiene de los servicios que presta la municipalidad; pero la participación en organizaciones de la sociedad civil también está vinculada con la satisfacción. Un modelo de ruta virtualmente idéntico surge de un análisis en el cual la participación municipal es removida y el hacer demandas se substituye, pero no existe razón para desplegar ese modelo aquí. Así que se tiene un proceso de dos factores en funcionamiento en Guatemala: los ciudadanos que están activos en las organizaciones de la sociedad civil, participan más en las reuniones municipales (y hacen más demandas al gobierno local), y están más satisfechos con los servicios municipales.

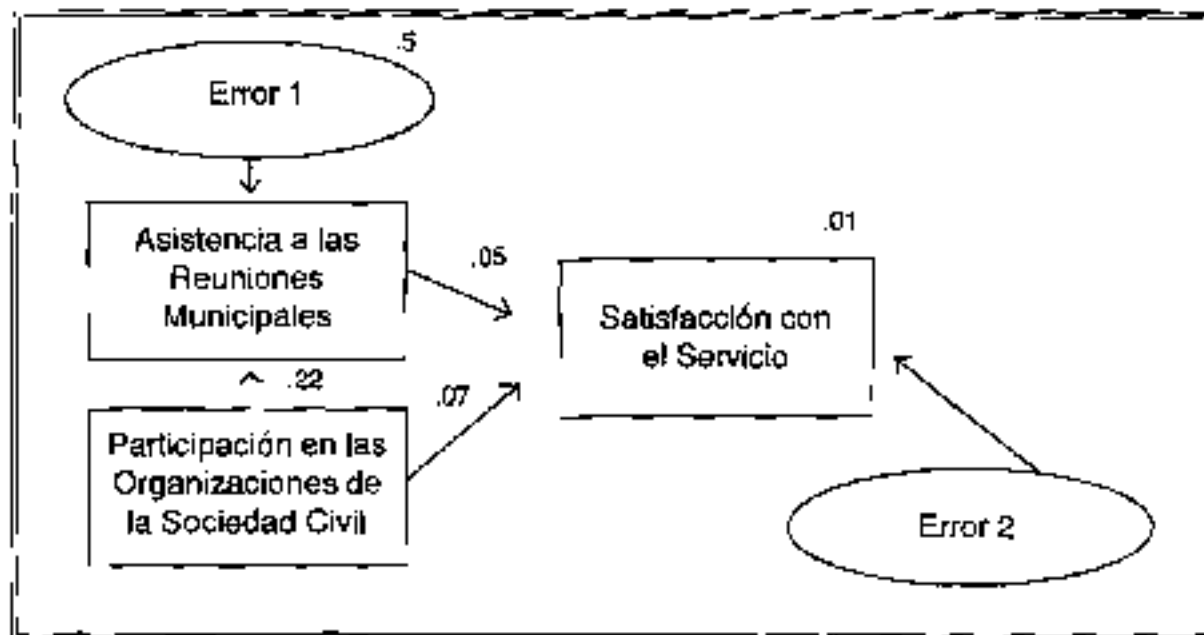


Ilustración II.42

¹⁵ Los términos de "error" se requieren para que el modelo de regresión funcione adecuadamente. Estos resultados fueron producidos por "Amos". Los equivalentes de regresión múltiple se muestran en la parte superior de las casillas de las variables dependientes.

Las Organizaciones de la Sociedad Civil y los Valores Democráticos

El enfoque central de anteriores estudios de esta serie de la democracia guatemalteca, se ha fundamentado en dos variables claves: la tolerancia y el apoyo al sistema. Se ha argumentado que en los sistemas políticos en los que la población es tolerante así como apoyadora del sistema, es más probable que las democracias sean estables. Por otro lado, los sistemas en los cuales la población es intolerante y está alienada políticamente, probablemente se encaminen hacia la descomposición de la democracia. La lógica que respalda este argumento ha sido presentada con algunos detalles en las versiones anteriores de estos estudios y por eso no se repetirá de nuevo. Sin embargo, para refrescar la memoria del lector, se reproduce el modelo teórico aquí en el Cuadro II.1

Cuadro II.1
Relación Teórica entre la
Tolerancia y el Apoyo al Sistema
en las Instituciones Político Democráticas

	Tolerancia	Tolerancia
Apoyo al Sistema	Alta	Baja
Alto	Democracia Estable	Autoritarismo
Bajo	Democracia Inestable	Descomposición o Ruptura Democrática

Las celdas de mayor interés en el cuadro son las que están impresas con letras en negrilla. Los programas de USAID están diseñados para aumentar las perspectivas de una democracia estable y disminuir las perspectivas de una descomposición o ruptura democrática. Esto implica que para lograr alcanzar estos objetivos, el apoyo al sistema y la tolerancia, ambos deben ser altos. En el estudio existe una serie que mide el apoyo al sistema y otro que mide la tolerancia. Aunque se han agregado algunas preguntas a la serie de apoyo al sistema, desde su utilización inicial en el estudio de 1993, el presente se limita a los ítems o renglones originales, a modo de facilitar las comparaciones directas entre 1993.

1995 y 1997.¹⁶ Sin embargo, cuando se examinen los datos de 1997 por sí solos, se incluirán aquellos nuevos renglones. Los ítems de tolerancia han permanecido los mismos para las tres encuestas.¹⁷ Una escala con la clasificación familiar de 0-100 fue creada para cada una de estas dos dimensiones.

Se empieza con un análisis de tolerancia política, un atributo clave de cualquier democracia que espera proteger los derechos de las minorías. En informes anteriores, en esta serie se ha notado con preocupación que la tolerancia política en Guatemala ha caído en la parte negativa de la escala de 0-100. Sin embargo para 1997, tres de las cuatro medidas se habían movido a la clasificación positiva, con un aumento estadísticamente significativo (sig.<.001) desde 1993. La Ilustración II.43 muestra los resultados. Como puede verse, solamente la variable "postularse para un cargo" permanece en la clasificación intolerante (menos del 50). También se ve

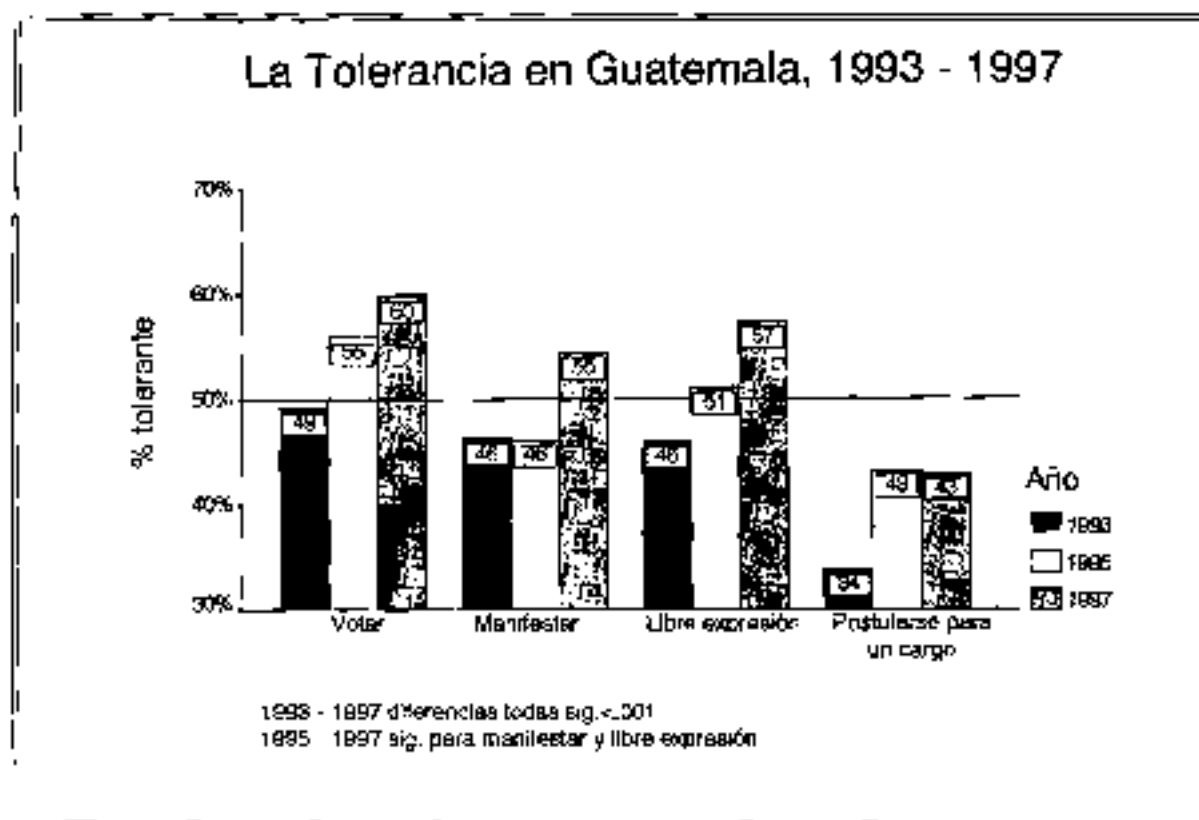


Ilustración II.43

¹⁶ Los renglones de apoyo al sistema son los juzgados o tribunales, las oficinas públicas, la protección de los derechos humanos, el Tribunal Electoral, el Congreso y los partidos políticos.

¹⁷ Estos son tolerancia para una serie de derechos: votar, manifiestar, postular para un cargo y libre expresión.

que cada medida de tolerancia ha aumentado desde 1993. Estos hallazgos sugieren algunas claras implicaciones de políticas. La tolerancia guatemalteca parece tener sus límites cuando llega a permitir una competencia electoral plena. Aquellos que desean aumentar la tolerancia en el país podrían enfocar su atención en el proceso electoral, de modo que los guatemaltecos aceptaran más libremente la noción de que los grupos y los individuos con los que ellos están en desacuerdo tienen el mismo derecho de postularse para un cargo como lo hacen los grupos que ellos pretieren o favorecen.

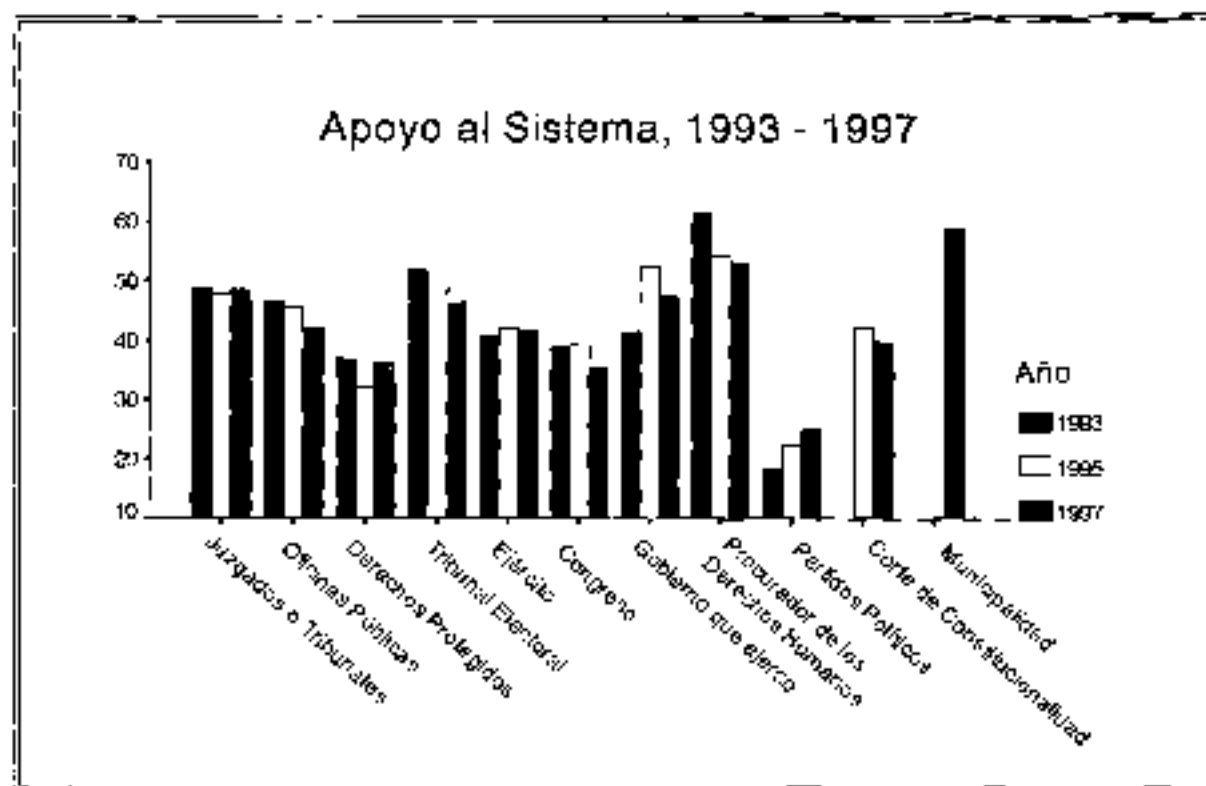


Ilustración II.44

A continuación se examina el apoyo al sistema, donde los resultados son bien diferentes. La Ilustración II.41 muestra virtualmente¹⁸ la serie entera de los ítems o renglones de apoyo al sistema.

¹⁸ El ítem o renglón sobre "orgulloso" no se muestra debido a que en 1993 el ítem se leía de forma errónea "orgulloso de ser un guatemalteco", mientras que en otras encuestas se leía correctamente "orgulloso del sistema de gobierno de Guatemala". Desde 1993 los resultados han sido tan altos, que incluir esa variable habría distorsionado la cifra general.

De manera diferente a la serie de tolerancia, no existe una indicación clara de aumentos durante el período 1993 - 1997. Algunos ítems (los juzgados o tribunales y el ejército) no muestran un cambio significativo en absoluto durante este período. Los cambios que son significativos no siempre están en la misma dirección. Por ejemplo, entre 1995 y 1997 ha habido una declinación significativa en apoyo de las oficinas públicas, el tribunal electoral, el Congreso, y el gobierno que ejerce sus funciones. Por otro lado, los aumentos significativos se hallan en el renglón "derechos protegidos", y existe una tendencia en la dirección de mayor apoyo a los partidos políticos, que es significativo en el período de 1993 - 1997. Finalmente, debe notarse que la municipalidad, un nuevo ítem o renglón incluido por primera vez en 1997, ha sido clasificada arriba de cualquier otra institución en ese año. Este hallazgo ayuda a subrayar la importancia de los vínculos hallados antes entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno local; el gobierno local es la institución más confiable en Guatemala y el único que en 1997, aparte del Procurador de los Derechos Humanos, ha registrado una marca en la parte positiva del continuo de 0-100.

Ahora es posible combinar los datos de los ítems de tolerancia con los de la escala de apoyo al sistema¹⁹ para determinar la proporción de guatemaltecos que caen dentro de la celda de "democracia estable", la celda de "descomposición o ruptura democrática", así como en las otras celdas. Los resultados para 1993, 1995 y 1997 se muestran en el Cuadro 11.2. El hallazgo radica en que ha existido un aumento en la proporción de guatemaltecos en la celda de "democracia estable", de 19.2% en 1993 a 23.6% en 1997, y una declinación en la celda de "descomposición o ruptura democrática" de 29.8% a 24.5%. Por primera vez desde que estos estudios han sido llevados a cabo, las celdas de democracia estable y las celdas de ruptura han sido casi de igual tamaño; hasta 1997, la celda de descomposición ha sido notablemente más alta que la celda de democracia estable. Quizás aún más importante es el aumento firme en las dos celdas de democracia (la columna bajo el título "alta tolerancia"). Los aumentos en esta celda y las disminuciones indicadas en las celdas correspondientes al autoritarismo y a la descomposición, se muestran en la Ilustración 11.45. Debe hacerse énfasis que el aumento en la tolerancia es, en mayor parte, responsable de estos cambios desde 1993 a 1997.

¹⁹ Se debe recordar que se está usando la serie reducida de ítems para la escala de apoyo al sistema anotado arriba.

Tolerancia y Apoyo al Sistema

Año			Tolerancia		Total
			Alta	Baja	
1993	Apoyo al Sistema	Alto	19.2%	20.3%	39.5%
		Bajo	30.7%	29.8%	60.5%
	Total		49.9%	50.1%	100.0%
1995	Apoyo al Sistema	Alto	18.0%	17.2%	35.3%
		Bajo	37.1%	27.6%	64.7%
	Total		55.1%	44.9%	100.0%
1997	Apoyo al Sistema	Alto	23.6%	17.7%	41.2%
		Bajo	34.3%	24.5%	58.8%
	Total		57.9%	42.1%	100.0%

Cuadro II.2

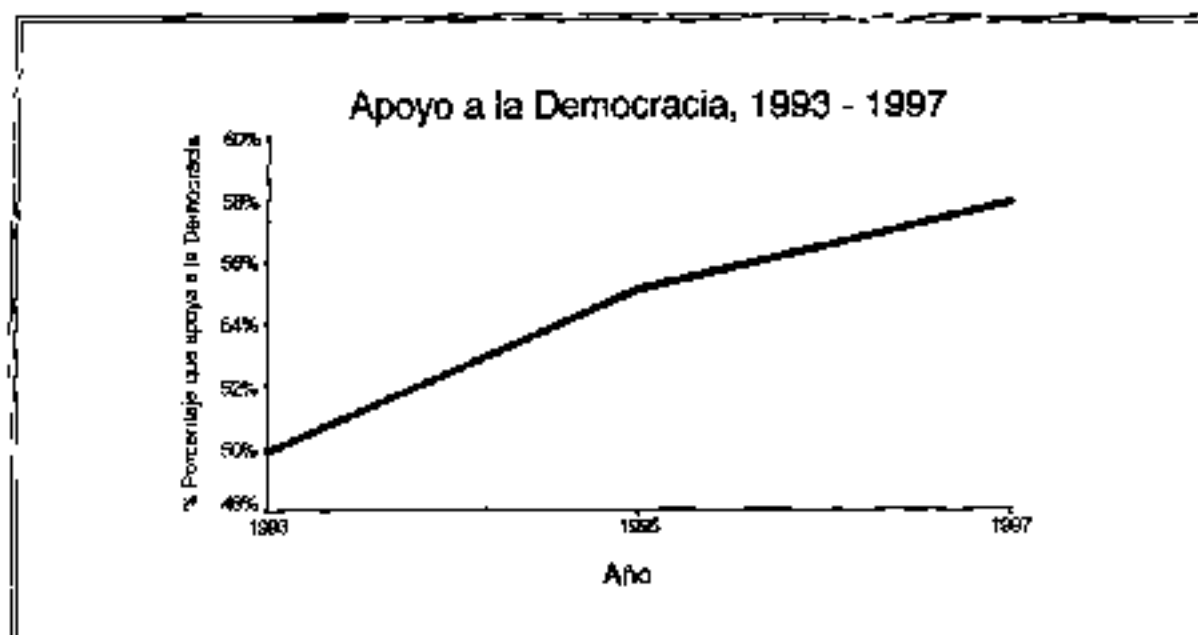


Ilustración II.45

Las Organizaciones de la Sociedad Civil, la Tolerancia y el Apoyo al Sistema

Ya se ha mostrado que en Guatemala la participación activa en las organizaciones de la sociedad civil está vinculada a la participación democrática a nivel de la municipalidad, y que aquellos que están activos en las organizaciones de la sociedad civil es más probable que estén satisfechos con los servicios proporcionados por su gobierno local. Ahora se desea ver si la participación en las organizaciones de la sociedad civil se vincula a las dos variables claves de actitudes, la tolerancia y el apoyo al sistema; las actitudes argumentadas son vitales para el establecimiento de la democracia estable.

Para este análisis se usaron los datos de los tres años (1993, 1995 y 1997) para aumentar al máximo el tamaño de la muestra y aumentar la confianza en los resultados. Esto se debe a que pronto se hará un análisis de variaciones múltiples de los datos, en el cual es importante trabajar con una muestra lo más grande posible. Para este análisis, por lo tanto, se trabajará con una escala de 7 puntos de la participación en las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo sólo las formas de

las organizaciones de la sociedad civil que fueron incluidas en los tres años.²⁰ La conexión entre la participación en las organizaciones de la sociedad civil y la tolerancia se muestran en la Ilustración II.46. Surge un patrón claro que es estadísticamente significativo ($<.001$). Se evidencia que a medida que aumenta la participación en las organizaciones de la sociedad civil, también aumenta el nivel de tolerancia, y cuando los guatemaltecos participan en dos o más organizaciones de la sociedad civil, el nivel de tolerancia se mueve la parte positiva del continuo (arriba de 50 en una escala de 0-100). La declinación en los niveles más altos de la participación en las organizaciones de la sociedad civil puede ser simplemente un artefacto estadístico, ya que menos del 2% de los entrevistados participan en 6 organizaciones o más. Sin embargo puede ser que la gente que participa, la mayoría tienda a estar muy comprometida con una causa o con un punto de vista en particular, y debido a este compromiso sean de alguna manera menos tolerantes que otras.

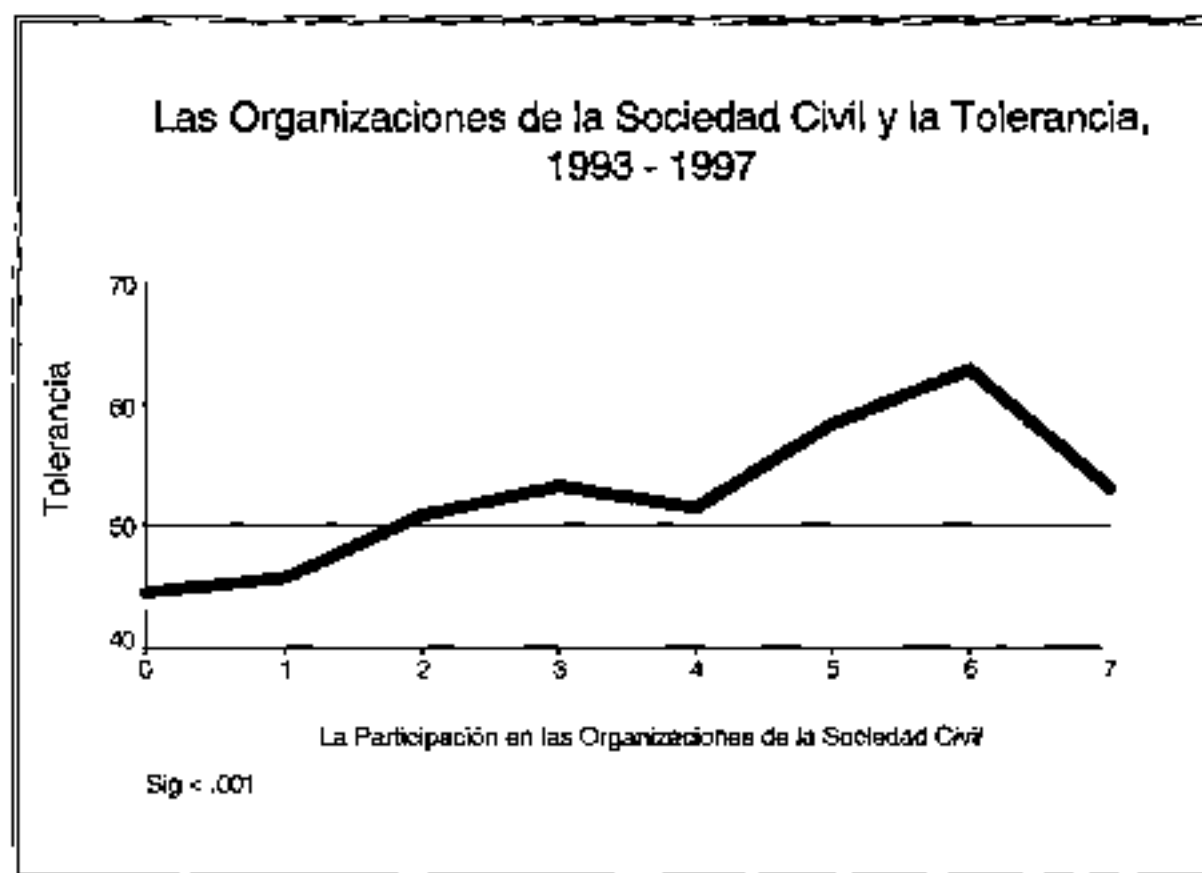


Ilustración II.46

²⁰ En efecto, esto significa excluir de la escala a los partidos políticos y a los comités cívicos.

La relación entre la participación en las organizaciones de la sociedad civil y el apoyo al sistema se muestra en la Ilustración II.47. Se nota que la participación civil se relaciona con un mayor apoyo al sistema, pero aún aquellos con un mayor apoyo al sistema están por debajo de la mitad de la escala de 0-100. Además los guatemaltecos con los más altos niveles de participación en las organizaciones de la sociedad civil muestran un marcada declinación en su apoyo al sistema. Esa declinación puede reflejar inestabilidad en los datos debido al número relativamente pequeño de entrevistados (menos del 2%). De manera alternativa y consistente con su descenso en la tolerancia, puede ser que el descenso en el apoyo al sistema por los más activos sea, un reflejo de este grupo que está compuesto mayormente por los que verdaderamente creen y están comprometidos fuertemente con el cambio. Los datos muestran que estos entrevistados en su mayoría son hombres (70%), urbanos (66%) y sin más que un nivel de educación primaria (70%), pero se requiere mayor investigación en esta área.

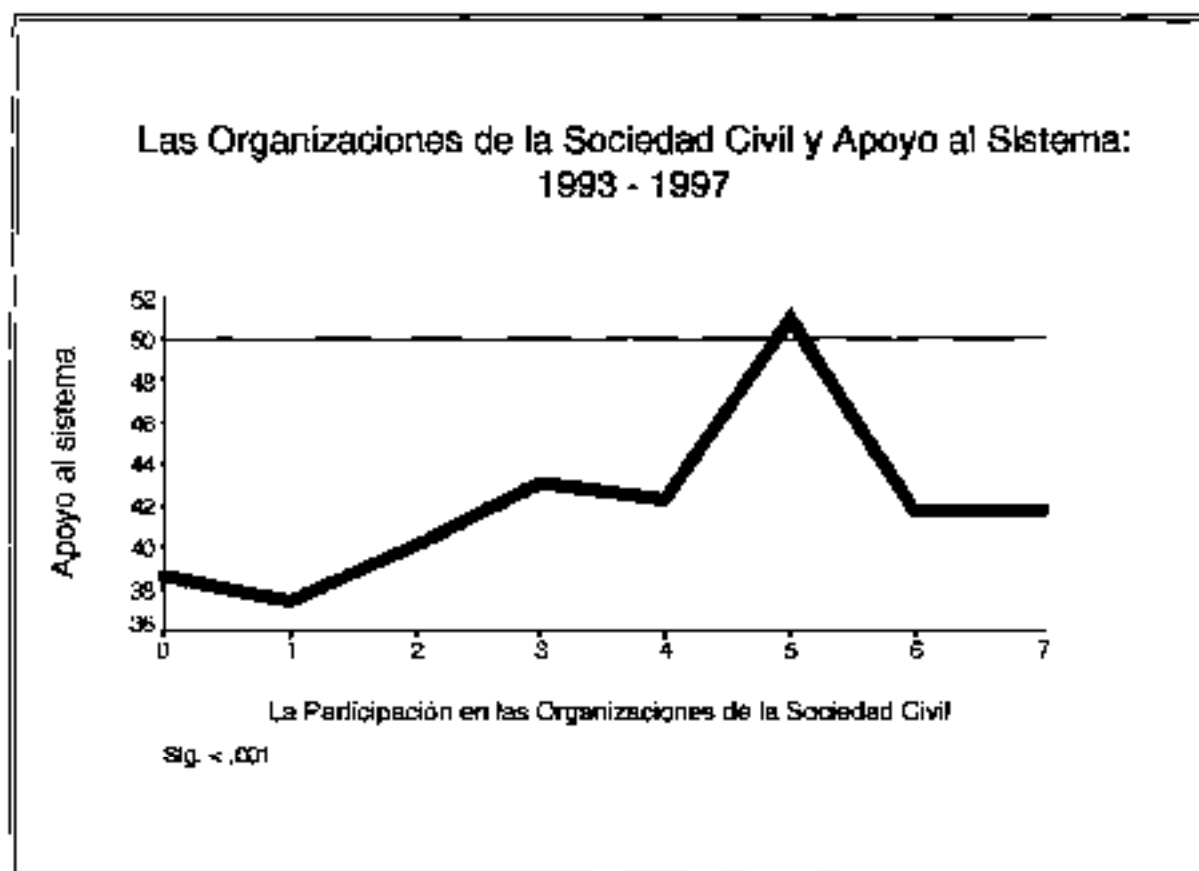


Ilustración II.47

De cierto modo se puede ver un patrón claro al limitar los datos a la encuesta de 1997 y agregar de nuevo los dos ítems de las organizaciones de la sociedad civil (los partidos políticos y los comités cívicos), que no fueron incluidos en las tres encuestas. Sin embargo, al hacerlo se produce una muestra demasiado pequeña para aquellos guatemaltecos en la clasificación de organizaciones de 7-9, de modo que se requiere combinarlos para que no presenten promedios desorientadores. El resultado que se muestra en la Ilustración II.48, el patrón está más claro, pero el tamaño de la muestra es demasiado pequeño para ser significativamente estadística.

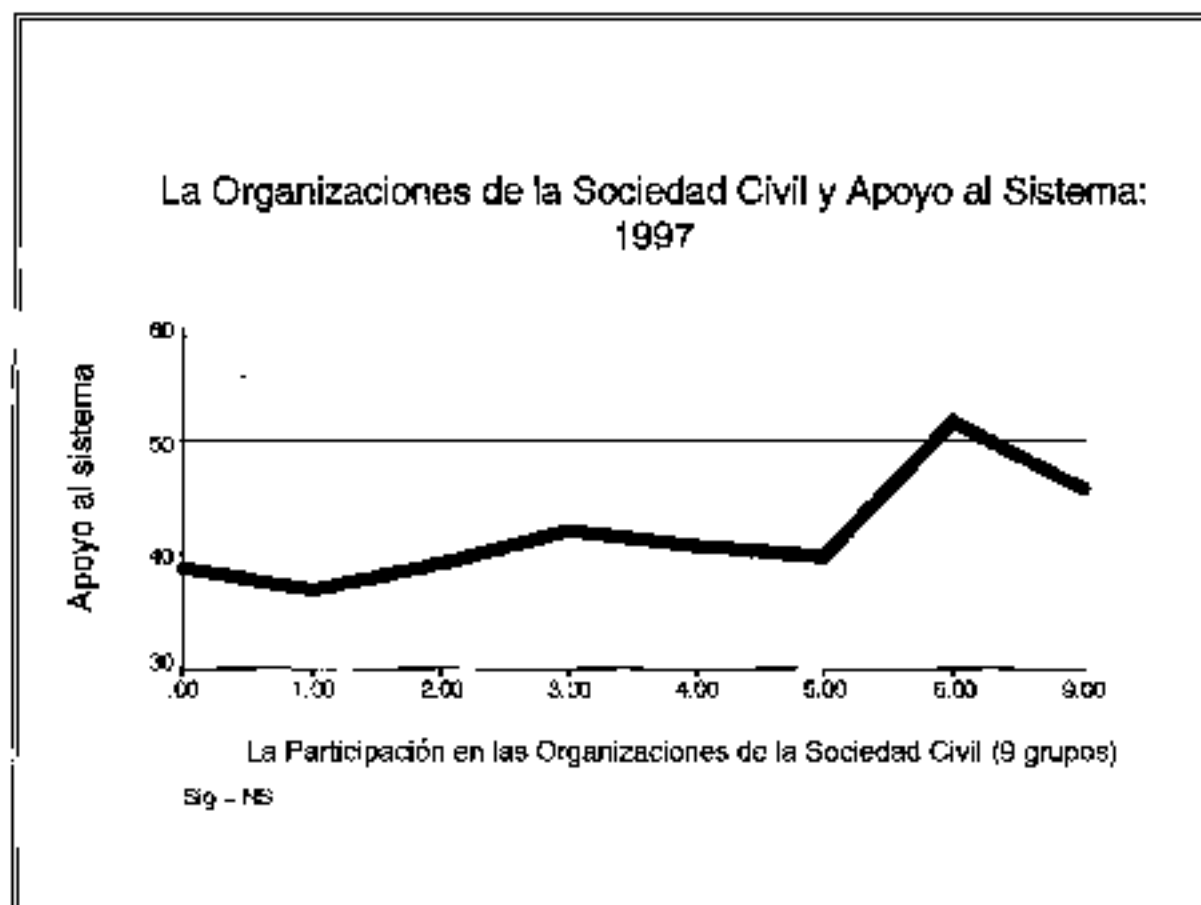


Ilustración II.48

Coeficientes^a

Modelo	Coeficientes sin normalizar		Coeficientes Normalizados	t	sig.
	B	Error Normalizado	Beta		
1 (Constante)	45.357	5.553		8.168	.000
Género	.010	.031	.011	.312	.755
Edad	-.063	.100	-.023	-.624	.532
P 115A					
¿Cuánto devenga usted cada mes? escala de 7-ítems	.002	.002	.037	.946	.345
P110 ¿Cuál fue el grado más alto que usted pasó en la escuela?	2.114	1.021	.072	2.069	.039
	.952	.362	.100	2.490	.013

a. Variable Dependiente: TOL; R Múltiple = .02, Sig. .002

Cuadro II.3

Anteriormente se mostró que los factores socio-económicos y demográficos pueden desempeñar un papel en la medición de la democracia. Por lo tanto es importante controlar estos factores antes de extraer cualquier conclusión firme acerca de la relación entre las organizaciones de la sociedad civil y los valores democráticos de tolerancia y apoyo al sistema. Para hacer esto se necesita usar las técnicas de regresión de variación múltiple. El Cuadro II.3 muestra el resultado de los análisis en el cual se usó toda la participación en las organizaciones de la sociedad civil (escala de 7 - ítems) para predecir la tolerancia política, controlando el género, la edad, la educación, el ingreso mensual.²¹ El prácticamente único mecanismo de predicción más allá de la participación en las organizaciones de la sociedad civil, es la educación, una variable normalmente asociada con la tolerancia, como se ha mostrado en este informe. La participación civil (medida por el "peso beta") realiza

²¹ Se experimentó con otras variables, tales como la riqueza, medida por la propiedad de bienes de capital, así como la etnicidad, pero no se produjo resultados substancialmente diferentes.

la contribución relativamente más grande para predecir latolerancia, después de la educación. Esta regresión demuestra, por lo tanto, que la conexión hallada entre la participación en las organizaciones de la sociedad civil y la tolerancia política, no es espuria (es decir, no es una función de los otros factores que se han medido).

Coeficientes^a

Modelo		Coeficientes sin normalizar		Coeficientes Normalizados	t	sig.
		B	Error Normalizado	Beta		
1	(Constante)	42.420	1.689		25.120	.000
	Género	.039	.010	.085	4.043	.000
	Edad	-.062	.032	-.041	-1.920	.055
	P 115A ¿Cuánto devenga usted cada mes? escala de 7-ítems	-.001	.001	-.044	-2.004	.045
	P110 ¿Cuál fue el grado más alto que usted pasó en la escuela?	1.309	.312	.084	4.191	.000
		-.704	.116	-.138	-6.067	.000

a. Variable Dependiente: PSA95; R Múltiple = .03, Sig. .001

Cuadro II.4

Seguidamente se examina la relación entre la participación en las organizaciones de la sociedad civil y el apoyo al sistema, empleando la misma serie de variables de control usadas arriba. El Cuadro II.4 muestra los resultados. Una vez más se detecta que la participación en las organizaciones de la sociedad civil (medida por la escala de 7 - ítems), predice significativamente la variable dependiente, en este caso, el apoyo al sistema. También se halló que los hombres son significativamente más apoyadores que las mujeres, y que los ingresos y la educación están asociados de manera negativa con el apoyo al sistema. Esta ecuación de regresión muestra que aún cuando se controlan los factores socio-económicos y demográficos, la participación en las organizaciones de la sociedad civil está vinculada a los valores esenciales para el mantenimiento de una democracia estable.

Capítulo III.

Las Percepciones Acerca del Sistema de Justicia

La adhesión al principio de derecho es un ingrediente esencial de una sociedad democrática moderna y ayuda al Gobierno de Guatemala a aumentar la eficacia y la credibilidad del sistema de justicia. Es importante aumentar el nivel de confianza en el sistema judicial, en parte porque es un elemento esencial del sistema de gobierno en general. Adicionalmente, la teoría de las ciencias sociales y los estudios empíricos muestran que las actitudes públicas en relación a la legitimidad del sistema de justicia están vinculadas de manera positiva con el cumplimiento de la ley, lo que es necesario para el orden civil y para el eficiente funcionamiento gubernamental.¹ El sistema de justicia es de particular preocupación porque obvia y directamente afecta a casi cada miembro de la población. En Guatemala el sistema está compuesto por la policía nacional que depende del Ministerio de Gobernación, el Ministerio Público y los Juzgados y Tribunales.

Los datos de las tres encuestas indican que el nivel de confianza pública en el sistema de justicia era cada año moderadamente bajo, aunque ha habido alguna mejora. Como lo muestra el Cuadro III.1, el porcentaje del público indicando que "no" tienen confianza en los juzgados o los tribunales, cayó de 25% a 18% entre 1993 y 1997; por otra parte, el porcentaje que indica que quienes tenían "mucho" confianza también cayó (de 23% a 20%). Los cambios interanuales en el promedio no son estadísticamente significativos (en una escala de 0-100 el nivel fue 49, tanto en 1993, como en 1997). Sin embargo es un signo esperanzador el descenso constante en el porcentaje de la población que expresa no tener confianza en el sistema de justicia.

¹ Tom R. Tyler, *Why People Obey the Law*, Yale University Press, New Haven, CT, 1990, Pág. 58 y pássim (es decir, aquí y allá).

Cuadro III.1
Porcentaje de Confianza en los Tribunales de Justicia

	1993	1995	1997
Ninguna	25	23	18
Poca	52	58	62
Bastante	23	18	20

Debido a que las encuestas fueron inicialmente diseñadas durante el período del conflicto armado (1992), contenían varias preguntas que abordaban el tópico de la violencia política. Esto incluía preguntar a las personas si ellos o un miembro de su familia había sufrido algún tipo de violencia política, tal como el secuestro, asesinato, bombardeo, genocidio, o arresto y encarcelamiento, o si ellos habían huído del país. Desde la perspectiva de las víctimas éstos delitos se interpretan como crímenes políticos, aunque los hayan cometido agentes autorizados del Estado y no los integrantes de los grupos paramilitares; en consecuencia, estos crímenes disminuyen la confianza en el sistema judicial.

En 1993, el 19% indicó que el entrevistado o un miembro de su familia había sufrido de violencia política. En 1995 el número era considerablemente menor (13%), y en 1997 había caído un poco más (11%). A partir de los datos no se puede estar seguro cuándo ocurrió el acto de violencia informado. Sin embargo, por la disminución gradual y la finalización de un conflicto armado de largo plazo, combinado con la edad promedio de quienes indicaron haber sido víctimas de una violencia política, es significativamente más baja en 1993 que en 1997 (40 versus 43 años), es probable que haya sido mucho más alto en el pasado.

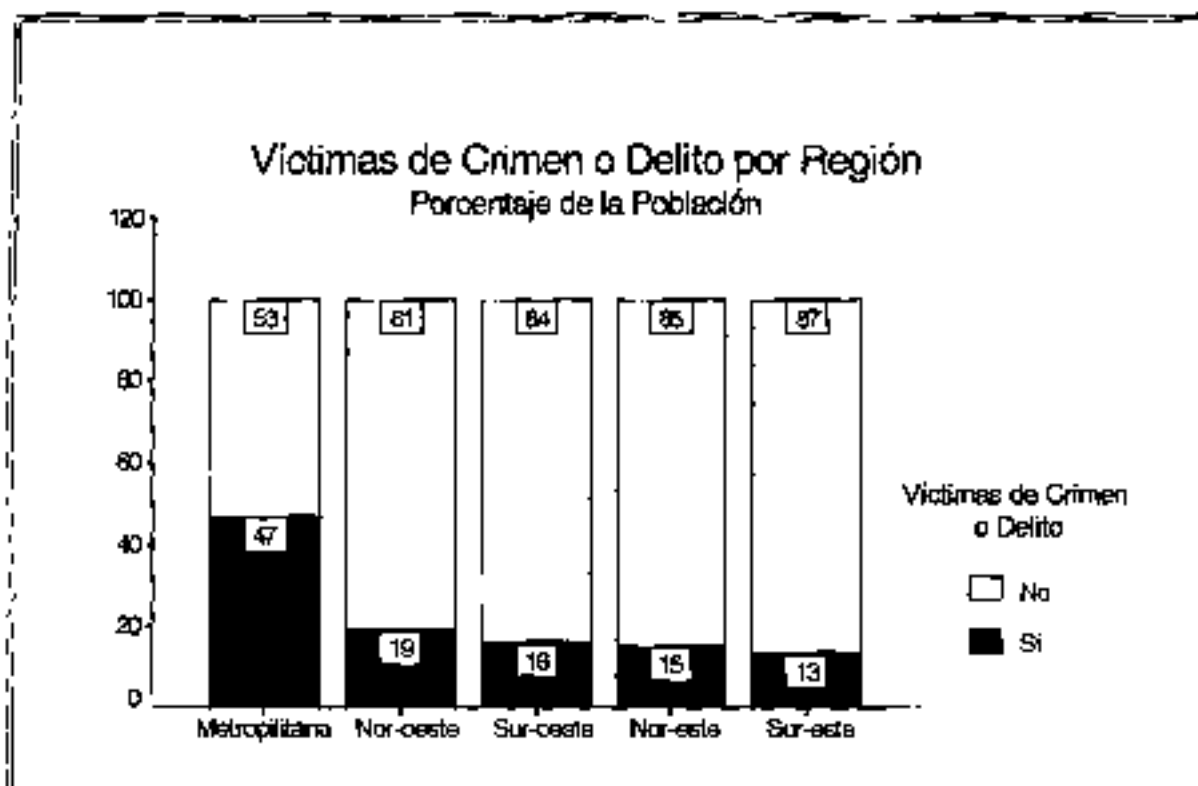
La encuesta de 1997 incluyó una serie de preguntas que abordan el sistema de justicia penal, que aumentó considerablemente el número de preguntas de justicia formuladas en 1993 y 1995. En Abril y Mayo de 1997, más de un quinto (22%) de la población guatemalteca informó que ellos o algún miembro de su familia habían sido víctimas de un robo, asalto o secuestro dentro de los últimos 12 meses. Existe un traslape entre estos entrevistados y el 12% de personas que indicaron que ellos o un miembro de su familia había sido víctima de alguna forma de violencia política en algún momento en el pasado. Cerca de la mitad de los que indicaron que habían sido víctimas de la violencia política, también indicaron que dentro del año anterior, ellos o un miembro de su familia, habían sido víctimas de un crimen o delito.

Al combinar los dos grupos, más de un cuarto de la población (28%) indicó que personalmente o un miembro de la familia habían sido víctimas de un crimen o delito motivado política o no políticamente.² A partir de estos datos, es probable que la violencia y el crimen sean temas de discusión altamente sobresalientes para la mayoría de los guatemaltecos. Ciertamente es razonable suponer que casi todos conocen por lo menos a alguien que ha sido víctima de alguna clase de crimen o delito grave. El resto de este capítulo describe las características de aquellos que han sido víctimas e informan acerca de cómo ellos y otros perciben el sistema de justicia y cuán bien funciona desde su punto de vista.

Características de las Víctimas de Crimen o Delito

En 1997 cerca de un cuarto (22%) de guatemaltecos indicaron que ellos o un miembro de su familia, habían sido víctimas de un robo, asalto o secuestro dentro de los últimos 12 meses. Sin embargo, las oportunidades de convertirse en una víctima variaron considerablemente de acuerdo al lugar donde vivían los entrevistados. Como muestra la Ilustración III.1, casi la mitad de los residentes del área metropolitana de la Ciudad de Guatemala (47%) indicaron que ellos o su familia habían sido víctimas de un crimen o delito dentro del último año. Mientras que el nivel de crimen o delito es altísimo en la región metropolitana, de 13 a 19 % de los residentes de otras partes del país respondieron de la misma manera, de modo que está claro que el problema es a nivel nacional.

² Ya que por lo menos algunos entrevistados podrían no haber distinguido entre los crímenes o delitos políticos o no políticos cuando respondieron a la pregunta acerca de ser una víctima de un robo, secuestro o asalto, el combinar las dos series de respuestas podría involucrar algún recuento doble. De modo que un estimado más apropiado del porcentaje de víctimas probablemente sea entre 22 y 28 por ciento.



El Cuadro III.2 compara otras características de las víctimas de crimen o delito con características similares de personas que ni ellas o algún miembro de su familia habían sido víctimas de un crimen o delito. Como muestra el Cuadro, es probable que las víctimas sean un poco más educadas que las que no son víctimas, que sean ladinas y que vivan en las áreas urbanas.

Consistentes con estos datos que muestran las diferencias regionales, el Cuadro III.2 muestra que el 67% de las víctimas del crimen o delito viven en las áreas urbanas (33% residen en las áreas rurales), en comparación con el 46% de aquellos que no son víctimas de crimen o delito. Visto desde una perspectiva diferente, 29% de los residentes de las áreas urbanas indican que ellos o un miembro de su familia han sido víctima de un crimen o delito, en comparación con 15% de los residentes rurales. Cuando se excluye la región metropolitana, resulta que las tasas urbanas y rurales de víctimas son casi parejas, pero ligeramente más altas en las áreas rurales (46% de las víctimas fuera de la región metropolitana reside en las áreas urbanas y 54% en las rurales). 19% de los residentes urbanos, fuera de la región metropolitana, indican que han sido víctimas de un crimen o delito dentro del último año.

Cuadro III.2
Características Seleccionadas de las Víctimas de Crimen o Delito

	Víctima	No es Víctima
Edad promedio	41 años	42 años
Nivel promedio de educación	6.2 años	4.1 años
Porcentaje de hombres	49%	48%
Porcentaje Urbano	57%	46%
Porcentaje Indígena (Auto-Identificación)	37%	46%

Para un mejor entendimiento de las características asociadas con ser una víctima, se analizan los datos usando técnicas de regresión múltiples. Específicamente se busca determinar si los siguientes mecanismos de predicción eran lo suficientemente significativos de ser víctima de crimen o delito: el género, la edad, el nivel de educación, riqueza relativa, estado o condición social de indígena (según traje y la auto-identificación), la región geográfica, la ubicación urbana versus la rural, y el grado de participación en las organizaciones de la sociedad civil. Se definió la riqueza relativa o condición económica, sobre la base de mayores posesiones domésticas (por ejemplo, estufa, televisión, automóvil, etc.), como se ha hecho en informes de encuestas anteriores.

Inicialmente se definió el grado de participación como se hizo en el Capítulo II; es decir, como el número de organizaciones de la sociedad civil en el cual participó la persona entrevistada. Sin embargo, después de más investigación, se halló que se puede obtener un mayor discernimiento con respecto a las víctimas del crimen o delito al incluir también en el análisis una medida de participación comunal que se halló útil en los análisis de los resultados de la encuesta de 1995. Las dos medidas de participación -la participación en las organizaciones de la sociedad civil y la participación comunal- están altamente correlacionadas (.75), pero no son iguales. Como se describió previamente, la medida de las organizaciones de la sociedad civil registra el número de los distintos tipos de grupos (de 0 a 9) en los cuales un individuo ha participado "algunas veces" o "frecuentemente". La medida de la participación comunal está enfocada en el grado de participación en tres tipos de grupos: grupos de la iglesia, grupos de la escuela y las organizaciones de mejoramiento comunitario. A los entrevistados se les preguntó si ellos participaron "nunca", "algunas veces" o "frecuentemente" en cada uno de estos tipos de grupos. Las respuestas se convirtieron en una escala clasificada de 0 a 100 (usando la misma lógica y los procedimientos descritos en el Capítulo II), con el propósito de análisis e informe.

Los resultados de los análisis de regresión indican que los mecanismos de predicción significativos son la región, el estado o condición social de indígena definido por traje, nivel de educación y grado de participación en los tres tipos de organizaciones de la sociedad civil.

- Con respecto a la región, los resultados son consistentes con el análisis bivariado que se muestra en la ilustración. Vivir en el área metropolitana de la Ciudad de Guatemala está fuertemente relacionado con ser víctima de crimen o delito.
- Con respecto a la etnicidad, el estado o condición social del indígena está relacionado negativamente con ser una víctima de crimen. Es decir, es más probable que una persona ladina sea víctima de crimen o de delito que una indígena.
- La educación, aún cuando se controle la etnicidad y los otros factores, está positivamente relacionada con ser una víctima de un crimen o delito. La víctima promedio de crimen o delito tiene entre seis y siete años de escolaridad, mientras que el nivel educativo promedio para quienes no son víctimas está justo arriba de cuatro años. Ya que las posibles correlaciones de educación disponibles, tales como la condición económica y el lugar de residencia han sido controladas en el análisis estadístico, la explicación del hallazgo con respecto a la educación requerirá más estudio.
- Mayores niveles de participación comunal (participación en los grupos de la iglesia, los grupos de la escuela, o de las organizaciones de mejoramiento comunitario) también están positivamente relacionadas con ser una víctima de crimen o delito. Podría ser que una participación relativamente frecuente en las reuniones de la comunidad, haga que los individuos estén en mayor peligro, debido a la hora o a la ubicación de las reuniones o a la prominencia de los individuos en la comunidad.
- No se halló ninguna relación entre personas que indicaron que ellos o un miembro de su familia habían sido víctima de crimen o delito y el género, edad, condición económica relativa o participación en las organizaciones de la sociedad civil de los entrevistados.

Accesibilidad y Prontitud del Sistema

Una frase gastada de la jurisprudencia norteamericana es: "la justicia demorada es justicia denegada". Como componentes de una serie de indicadores de cómo los guatemaltecos perciben el sistema de justicia penal, se preguntó al público acerca de la facilidad con que los entrevistados podrían presentar una queja

a la policía o a los juzgados o tribunales, y acerca de la prontitud con la que el sistema de justicia respondía. En cada año de la encuesta, se le preguntó a la población si ellos pensaban que los juzgados o tribunales respondían rápida o lentamente. Como lo muestra el Cuadro III.3, cada año cerca de tres cuartos de la población indicó que ellos creían que el sistema era lento, del 15 a 19 % indicó que no sabían. Básicamente, no ha existido ningún cambio entre 1993 y 1997.

Cuadro III.3
Prontitud Percibida de los Juzgados o Tribunales por Año

	1993	1995	1997
Rápidamente	7	10	8
Lentamente	75	75	73
No saben	18	14	19

Las preguntas de la encuesta de 1997 permitieron que se investigara esta percepción de manera más profunda. Como se discutió previamente, cerca del 22% de guatemaltecos indicaron que ellos o un miembro de su familia habían sido víctima de un crimen dentro del último año. De ese 22%, cerca de 39% (8% de la población total) indicaron que ellos habían informado del crimen a las autoridades legales. El Cuadro III.4 compara las respuestas de 1997 de la población en general, para quienes indicaron que habían sido víctimas de un crimen o delito, y para los que indicaron que el crimen había sido denunciado a la policía, a los juzgados o los tribunales u otra autoridad legal, lo que les permitió tener conocimiento directo sobre cómo opera el sistema. Como lo muestra el Cuadro, no existe ninguna diferencia entre las tres categorías de personas. Ya sea que la persona había sido víctima de un crimen o delito o había denunciado un crimen a las autoridades, cerca del 90% percibe que el sistema de justicia opera lentamente.

Cuadro III.4
Prontitud del Sistema por el Grado de Exposición

	Total de la población	Victima de Crimen	Usuarios del Sistema*
Rápidamente	10	8	9
Lentamente	90	92	91

- * Indicaron que ellos o un miembro de su familia habían sido víctimas de un crimen o delito en los últimos 12 meses y que el crimen había sido denunciado.

Otro factor que contribuye a conocer sobre el punto de vista del público acerca del sistema de justicia es la dificultad percibida de denunciar crímenes o delitos a las autoridades. En 1997 se preguntó si era fácil, difícil o muy difícil denunciar un crimen a la policía, a un juez u otra autoridad.³ Como se muestra en el Cuadro III.5, entre un cuarto y un tercio de la población cree que denunciar un crimen es razonablemente fácil, cerca de 60 % cree que es "difícil" o "muy difícil", y alrededor de 10% indica que ellos no saben.

De nuevo las respuestas son esencialmente las mismas, ya sea viendo a la población como un todo, a los que respondieron que han sido víctimas de un crimen dentro de los últimos 12 meses, o solamente a las víctimas de crímenes o delitos que fueron informados en realidad a las autoridades. Como con la valoración de la prontitud del sistema, la valoración de la facilidad de efectuar una queja tiene poco que ver con la exposición directa de la persona informante. A pesar de que se podría esperar contacto con el sistema para alterar cómo la persona piensa acerca de ello, los hallazgos en Guatemala a este respecto son esencialmente los mismos como los informados en cualquier otro lugar para los Estados Unidos.⁴

Cuadro III.5
Facilidad para denunciar un Crimen o Delito
(Porcentaje)

	Población entera	Víctima de Crimen	Usuarios del Sistema*
Fácil	28	29	29
Difícil	45	45	46
Muy difícil	13	16	11
No saben	11	10	13

- * Indicaron que ellos o un miembro de su familia habían sido víctimas de un crimen o delito en los últimos 12 meses y que el crimen había sido denunciado a las autoridades.

Para investigar si cualquiera de las diversas características personales estaban asociadas con las percepciones de la facilidad de denunciar un crimen o delito, o de la prontitud de los juzgados o los tribunales en responder, se condujeron varios análisis de regresión. Específicamente se consideró el género, la edad, el nivel de

³ Existe desconocimiento de los procedimientos debido al cambio de proceso inquisitivo al procedimiento acusatorio.

⁴ Tyler. Op. cit. pág. 95.

educación, la condición económica relativa, la etnicidad (ambas definidas en términos de traje y auto-identificación), la participación en la sociedad civil y la participación comunal (como se definió previamente), la ubicación urbana versus la rural, y la región del país. Se hicieron los análisis usando a la población total y luego sólo para quienes indicaron que ellos o un miembro de la familia había sido la víctima de un crimen. De cierto modo, para sorpresa, se halló muy poca relación entre estas variables y la facilidad de denunciar o la prontitud de los juzgados o tribunales en actuar. Las personas con niveles de condición económica relativamente mayores que han sido víctimas, o que tienen un miembro de la familia como víctima, les fué más fácil denunciar un crimen o delito que otros. Sin embargo, mientras que la diferencia era estadísticamente significativa, no era dramáticamente grande (37% con una mejor condición económica, indicaron que era "fácil" en comparación con el 30% de aquellos con un menor nivel económico). También, de cierto modo, era más fácil para las víctimas denunciar un crimen o delito si viven en el suroriente.

Imparcialidad de los Procedimientos

Un libro muy importante sobre la opinión pública y el sistema legal fue publicado por Tom R. Tyler en 1990 (*Why People Obey the Law*). Aunque el enfoque de Tyler está en el cumplimiento de la ley y sus datos originales son extraídos de las encuestas en los Estados Unidos, sus conclusiones están basadas en un órgano de investigación internacional y pueden ser pertinentes para Guatemala. El trabajo de Tyler muestra que los puntos de vista de la gente acerca de la legitimidad del sistema de justicia están fuertemente basados en su percepción de la imparcialidad de sus procedimientos. Mientras que su valoración acerca de la satisfacción de los resultados de sus diligencias con la policía y los juzgados o tribunales puede ser importante; aún lo son más sus apreciaciones sobre los procedimientos que se siguen. Como él argumenta:

Existen varias razones por las cuales la gente puede enfocar más los procedimientos que los resultados, cuando evalúan a las autoridades. Lo más directo es la simplicidad. Aunque pueda parecer sencillo realizar evaluaciones basadas en la calidad de los resultados, en realidad es bastante difícil. En organizaciones complejas, tal como nuestra sociedad, la gente recibe una amplia gama de beneficios. Estos también están restringidos, de alguna manera, e incurrir en muchos tipos de costo. ¿Cómo puede una persona combinar los juicios de todos estos resultados en una evaluación simple de las autoridades, los reglamentos, o las instituciones? Tales decisiones complejas pueden evitarse al realizar evaluaciones basadas en los procedimientos de asignación y resolución de conflictos. Si los procedimientos son justos, la gente creerá que con el tiempo sus intereses están protegidos razonablemente... (págs. 108-109).

La literatura identifica tres aspectos que son particularmente importantes en la imparcialidad de un proceso. Estos son: que la gente sienta que tiene una oportunidad de participar al presentar su interpretación de los sucesos cruciales a las autoridades; que éstas basarán sus decisiones en hechos más que los beneficios personales que pueden acumular los que toman decisiones; el proceso de la toma de decisión es neutral; y que han sido tratados cortés y servicialmente por las autoridades.

En 1997 se agregaron preguntas al cuestionario de la encuesta con el fin de obtener información en estas áreas. La encuesta preguntó: ¿Cree usted que personas como usted son tratadas con justicia cuando tienen que resolver algo con un juez o con los juzgados o los tribunales? Cerca de un tercio de la población (32%) indicó que no sabían. De aquellos que sí expresaron una opinión, el 21% respondió que fueron tratados con justicia, 50% respondió que fueron tratados de manera justa alguna vez, y 29% indicó que no lo fueron. De modo que, cerca de la mitad de la población (incluyendo aquellos que dijeron que no sabían) se puede considerar que por lo menos sostienen puntos de vista moderadamente positivos al respecto. Es decir, en general el 48% indicó que fueron tratados de manera justa por lo menos algunas veces.

Un par de preguntas solicitaba a los entrevistados que indicara el grado hasta dónde creían que varias organizaciones defendían los derechos de los ciudadanos. Específicamente se les preguntó si la policía y los juzgados o los tribunales respetaban y defendían el derecho a la vida de los guatemaltecos. El Cuadro III.6 muestra los resultados para cada una de las encuestas. Como el Cuadro lo muestra, está lejos de ser un fuerte aval para la policía y los juzgados o los tribunales. Sin embargo mirando las respuestas más negativas, está claro que existe una tendencia positiva, particularmente con respecto a la policía. Entre 1993 y 1997 ha existido un 20% de reducción del número de respuestas negativas con respecto a la valoración que el público otorga a la policía.

Cuadro III.6
Grado hasta dónde la Policía y los Juzgados o los Tribunales se perciben
como defensores de los derechos de los guatemaltecos
(Porcentaje de la Población)

	1993	1995	1997
Policía			
Sí los defiende	26	24	26
Algunas veces los defiende	30	36	40
No, no los defiende	43	40	34
Las Cortes o los Tribunales			
Sí los defiende	37	29	30
Algunas veces los defiende	33	44	44
No, no los defiende	31	27	26

En cada una de las tres encuestas habían tres preguntas para evaluar el grado hasta dónde la gente creía que la toma de decisiones es neutral con respecto al grupo étnico o económico al cual ellos pertenecen. En relación a la etnicidad, se preguntó si creían que la policía o los juzgados o los tribunales trataban a la población indígena mejor, peor o igual que a la población no indígena (ladina). La Ilustración III.2 muestra que cada año, cerca de la mitad de la población consideraba que los juzgados o los tribunales trataban a la población indígena y ladina aproximadamente igual. Sin embargo, consistentes con los hallazgos anteriores, la percepción sobre el trato de la policía aumentó substancialmente entre 1993 y 1997 (de 33% a 47%).

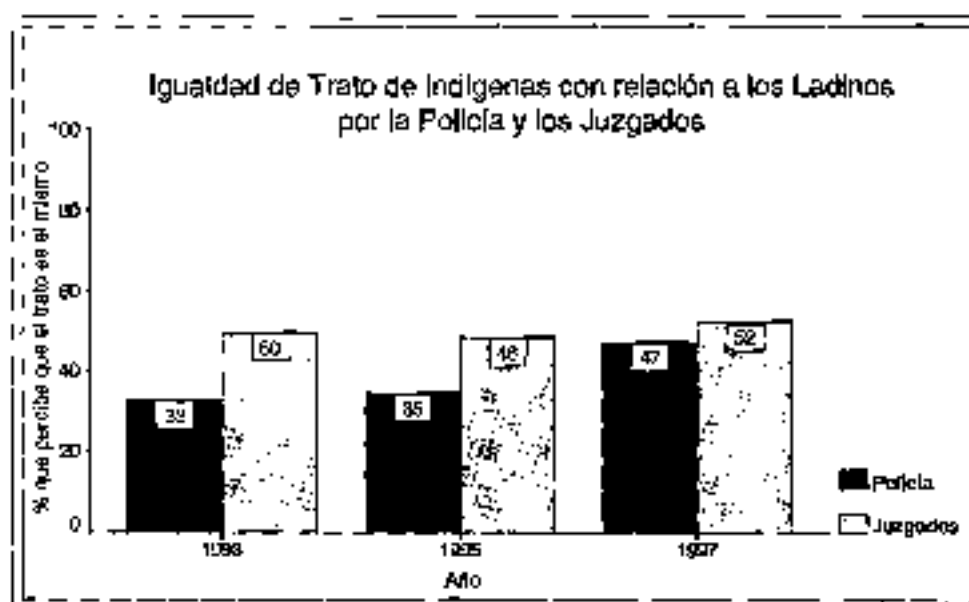


Ilustración III.2

El Cuadro III.7 muestra en mayor detalle la descomposición de las respuestas para 1997. Como se aprecia, los ladinos generalmente ven al sistema como que trata a la gente más igualitariamente de lo que lo ven las personas indígenas entrevistadas; pero sin considerar el grupo étnico, arriba del 40% cree que los ladinos son mejor tratados.

Cuadro III.7
Trato percibido por los Indígenas y Ladinos de la Policía
y los Juzgados o Tribunales
(Porcentaje que Respondió: 1997)

Trato Relativo	Indígena		Ladino				Total	
	Definido por el Traje		Auto-Identificación					
	Policía	Juzgados	Policía	Juzgados	Policía	Juzgados	Policía	Juzgados
Ambos tratados por igual	29	40	42	49	48	54	47	53
Indígenas son tratados mejor.	1	1	2	2	3	3	2	2
Ladinos son tratados mejor.	70	58	55	49	48	43	50	45

La posición de la gente indígena, que puede ser identificada como tal al usar el traje tradicional, percibe la mayor desigualdad. Alrededor del 70% de los entrevistados indicó que fueron tratados peor por la policía de lo que fueron los ladinos y el 58% pensaban que los juzgados o los tribunales también favorecían a los ladinos. Al mirar los mismos datos para la encuesta del año 1993, indican que la percepción de igual trato por otro grupo de gente no ha mejorado; ciertamente se ha vuelto ligeramente peor. En 1993 el 34% de las personas indígenas entrevistadas (definidas por el traje) indicó que la policía los trató lo mismo que a los ladinos, en comparación con el 29% en 1997. El cambio negativo con respecto a los juzgados o los tribunales era aún mayor, yendo desde el 51% que informaron un trato igual en 1993 hasta 40% en 1997.

Ya que este grupo de entrevistados es excesivamente femenino (84%) con un nivel de educación bajo (72% con 3 años de escolaridad o menos), podría ser muy bien que no sea representativo de la población indígena como un todo.

Ciertamente, la imagen es considerablemente más positiva cuando la población indígena se define en términos de la auto-identificación, en vez de la forma como están vestidos. Como lo muestra el Cuadro III.7, todavía más de la mitad (55%) de los indígenas entrevistados creen que no son tratados tan bien como los ladinos y cerca de la mitad (49%) siente de esa manera con respecto a los juzgados o los tribunales.

Sin embargo, cuando las respuestas de la encuesta de 1993 son comparadas con las de 1997, se pueden ver cambios positivos considerables. El número de indígenas (definidos por la auto-identificación) que indica que ellos creen que son tratados por la policía en una manera similar a los ladinos, aumentó de 25% en 1993 a 42% en 1997. Aquellos que sintieron que eran tratados lo mismo por los juzgados o los tribunales se elevó de 46% en 1993 a 49% en 1997.

Con respecto a la situación económica y el sistema de justicia, las tres encuestas incluyeron una pregunta que solicitaba si los jueces favorecían al rico y poderoso. Se le dió la oportunidad de responder "sí", "no siempre", "no" y "no sé". Las respuestas para los tres años están resumidas en el Cuadro III.8. Como muestra el cuadro, más de tres cuartos de guatemaltecos creen que los juzgados o los tribunales de manera consistente favorecen al rico y poderoso, y a tal grado que si ha habido algún movimiento desde 1993 en la dirección de creer que los juzgados o los tribunales son esencialmente injustos.

Para probar ésto un poco más, se analizaron las respuestas en términos de la riqueza relativa o condición económica. Después de dividir a los entrevistados en tres categorías, aproximadamente iguales, se comparó aquellas que fueron clasificadas las de mejor condición económica con aquellas que fueron clasificadas como las menos ricas. En cada uno de los tres años no hubo mucha diferencia entre las dos. La mayor diferencia entre los dos tipos de entrevistados en cualquier categoría de respuesta y en cualquiera de las tres encuestas, era solamente 6%.

Cuadro III.8
Trato de los Juzgados o los Tribunales al Rico y Poderoso
(Porcentaje)

	1993	1995	1997
Los Juzgados favorecen siempre	75	77	81
Los Juzgados favorecen algunas veces	17	14	13
Los Juzgados no favorecen	8	9	6

El tercer aspecto crítico de la justicia procesal es el de los sentimientos de la gente acerca de cómo son tratados. El trato cortés y servicial indica a la gente el grado hasta el cual son respetados ellos y sus puntos de vista. Ser tratados con una falta de respeto y de espíritu servicial indica que el individuo, o el grupo al cual pertenece, no es importante, y por lo tanto es improbable que reciban un juicio justo.

Para determinar el grado hasta el cual cree que ellos están siendo tratados con respeto, en 1997 se les preguntó cómo habían sido tratados por la policía, los juzgados o los tribunales y el personal del Ministerio Público. Se preguntó acerca de cada área de manera separada: si fueron tratados "muy bien", "bien", "mal", "muy mal", o "más o menos bien" ("regular"). En 1997 cerca de un tercio (36%) de la población indicó que ellos no podían dar una respuesta porque no habían tenido ninguna experiencia con la policía. Un poco menos de la mitad (45%) indicó que no tenían experiencia con los juzgados, y cerca de dos tercios (65%) no tenía experiencia con los representantes del Ministerio Público. El Cuadro III.9 muestra los resultados de los que respondieron. Como el cuadro lo muestra, en 1997 tres cuartos o más de la población que cree que ha tenido suficiente experiencia con el sistema de justicia, indicó que creen que fueron tratados por lo menos bastante bien en sus diligencias con la policía, los juzgados o los tribunales y el Ministerio Público.

Cuadro III.9
Trato dado por la Policía, los Juzgados o los Tribunales y el Ministerio Público
(Porcentaje que respondió en 1997)

	Policía	Juzgados o Tribunales	Ministerio Público
Muy Bueno	7	5	6
Bueno	39	51	53
Regular	29	29	24
Malo	20	12	13
Muy Malo	5	3	3

Nota: Los datos que se muestran son de quienes respondieron. El porcentaje que no respondió porque no tenía suficiente experiencia son: Policía = 36%; los Juzgados o los Tribunales = 43%; el Ministerio Público = 65%.

Las encuestas en 1993 y 1995 formularon las mismas preguntas acerca de la policía y los juzgados o los tribunales, pero no incluyeron una pregunta sobre el trato dado por el Ministerio Público. Al comparar las respuestas sobre la policía y los juzgados o los tribunales, de manera transversal, las tres encuestas indican que ha habido un marcado mejoramiento en cómo estas instituciones son vistas. Al combinar las respuestas de los 2 ítems y al convertirlas a una escala de 0 a 100, la respuesta promedio en 1993 y 1995 fue la misma, estaba en 52, pero, aumentó de manera significativa en 1997, a 60.

Los mismos datos son vistos desde una perspectiva diferente en la Ilustración III.3. Esa Ilustración muestra que el porcentaje de la gente que cree que fueron tratados "mal", o "muy mal", declinó constantemente. La Ilustración se concentra en lo negativo porque dichos resultados probablemente afectarán de manera adversa el nivel de confianza del público en el sistema de justicia como un todo.

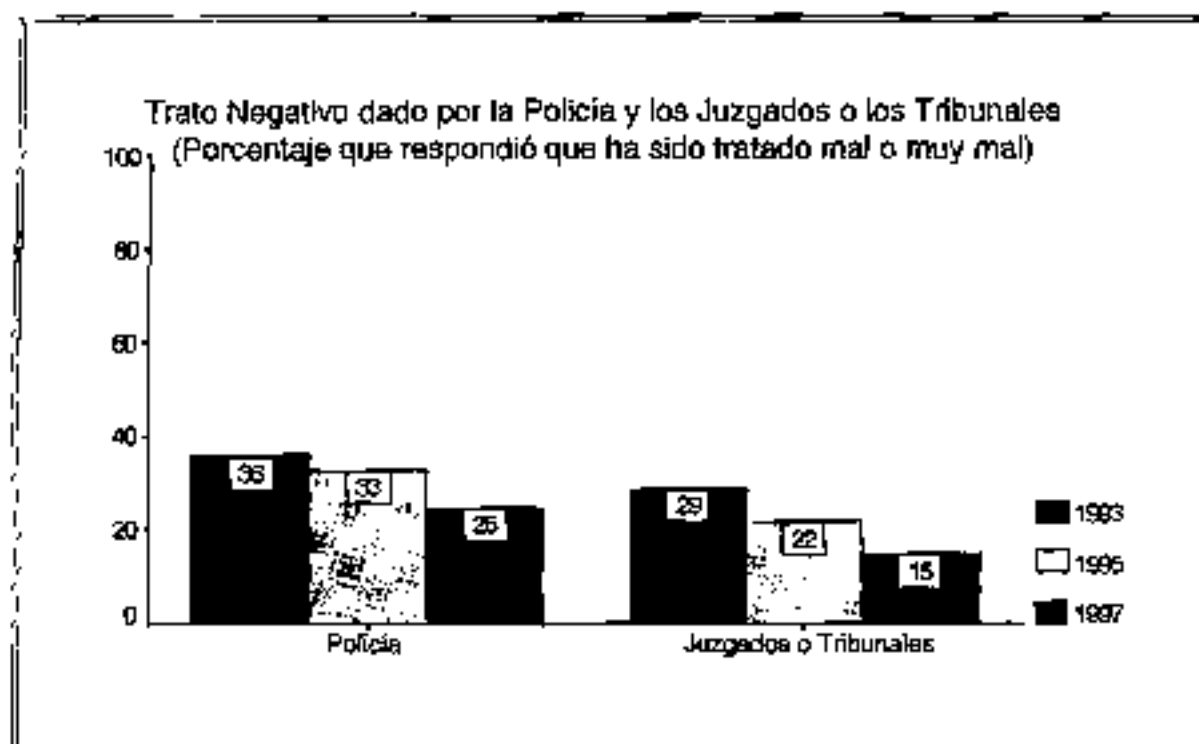


Ilustración III.3

Para investigar si el trato dado por el sistema está asociado con ciertos tipos de características personales, primero se desarrolló un medida compuesta usando los ítems pertenecientes a la policía, los juzgados o los tribunales y el Ministerio Público. Las intercorrelaciones de estos ítems son altas y juntos hacen una escala razonable, indicando el nivel de trato que las personas reciben (alfa = .79). Luego, se condujeron varios análisis de regresión usando las siguientes variables: el género, la edad, la educación, la riqueza relativa, la condición social de indígena (el traje y la auto-identificación), región, ubicación urbana o rural, la participación en las organizaciones de la sociedad civil (número de organizaciones) y la participación comunal (definida como un nivel de participación en la iglesia, la escuela y los grupos de desarrollo comunitario).

Considerando a la población como un todo, se halló que tres variables están significativamente relacionadas con la calidad del trato.

- Que residir en la región metropolitana de Guatemala está fuertemente relacionada pero de manera negativa con ser tratado bien. Los residentes de la región metropolitana recibieron una marca de 49 sobre una escala de trato de 0-100, mientras que los del suroccidente recibieron una marca de 69.⁵

⁵ Las puntuaciones para las otras tres regiones son las siguientes: Nororiente = 60; Noroccidente = 58; y Suroriente = 65.

- La riqueza relativa está relacionada positivamente con el buen trato. Los entrevistados ubicados en el medio de tres categorías de riqueza relativa, en realidad recibieron una marca altísima, de 62 sobre la escala de 100. Aquellos en la categoría menos rica recibieron una marca de 58, y los del grupo de mayor riqueza obtuvieron una marca de 59.
- Quizás lo más intrigante era el efecto negativo del nivel de participación en la iglesia, la escuela o en los grupos de desarrollo comunitario (es decir, la variable denominada participación comunal). Ser activo en los grupos de la Iglesia, la escuela o la comunidad está asociado negativamente con ser tratado bien. Como será discutido abajo, este hallazgo estadístico de hecho puede ser de cierto modo desorientador.

Al repetir este análisis, pero limitando los datos a aquellos que indicaron que ellos o un miembro de su familia habían sido víctimas del crimen, produjo esencialmente los mismos resultados. Al limitarse a esta base de datos, se tiene un modelo estadísticamente más fuerte (R cuadrado = .33 al ser comparado con .21 para la población entera). También los niveles de asociación entre el trato y el hecho de vivir en la región metropolitana, siendo relativamente rico, y la participación comunal, estaban en la misma dirección y aún más fuerte que con la población como un todo.

Al limitar aún más la base de datos para el mismo análisis, a la gente que había efectuado una queja o denuncia a la policía, a los juzgados u otra autoridad, se obtiene un nuevo modelo estadístico aún más sólido (R cuadrado = .44). Pero, en este caso, la región y la riqueza relativa cesaron de ser significativos, y el único mecanismo de predicción de trato significativo entre las variables incluidas fue a nivel de la participación comunal (es decir, la participación en la Iglesia, la escuela o los grupos comunitarios).

La ilustración III.4 muestra la relación entre la calidad de trato percibida del sistema de justicia y el nivel de la participación comunal. Ambas variables se muestran en términos de una escala de 100 puntos. Consistente con los análisis anteriores, la ilustración muestra que existe un descenso en el nivel de trato percibido del sistema de justicia por los entrevistados con los niveles más altos de participación comunal. Sin embargo, esto probablemente es desorientador. Es importante notar que la línea está relativamente plana para quienes fueron clasificados entre 0 y 50 en la escala de participación comunal. Aquellos con un nivel 0 de participación, clasificaron la calidad de su trato en 62, como lo hicieron los de un nivel de participación de 33, mientras que los de un nivel de 50 le dieron a la calidad de su trato una clasificación de 65.

Pero aún más importante es la distribución sesgada de los datos de la participación comunal. Cerca de 31% de los entrevistados están en el nivel cero (no están involucrados en absoluto), 55% están en un nivel desde 1 hasta 50, y sólo 14% a un nivel de 15 ó más arriba. Esto significa que la declinación en la calidad del trato percibida por los entrevistados que fueron los más activamente involucrados en los grupos de la comunidad, da cuenta de un pequeñísimo segmento de la población. Aquellos con las respuestas más fuertemente negativas (es decir, con 100 en la escala de participación) constituyen solamente 2 % de la población.

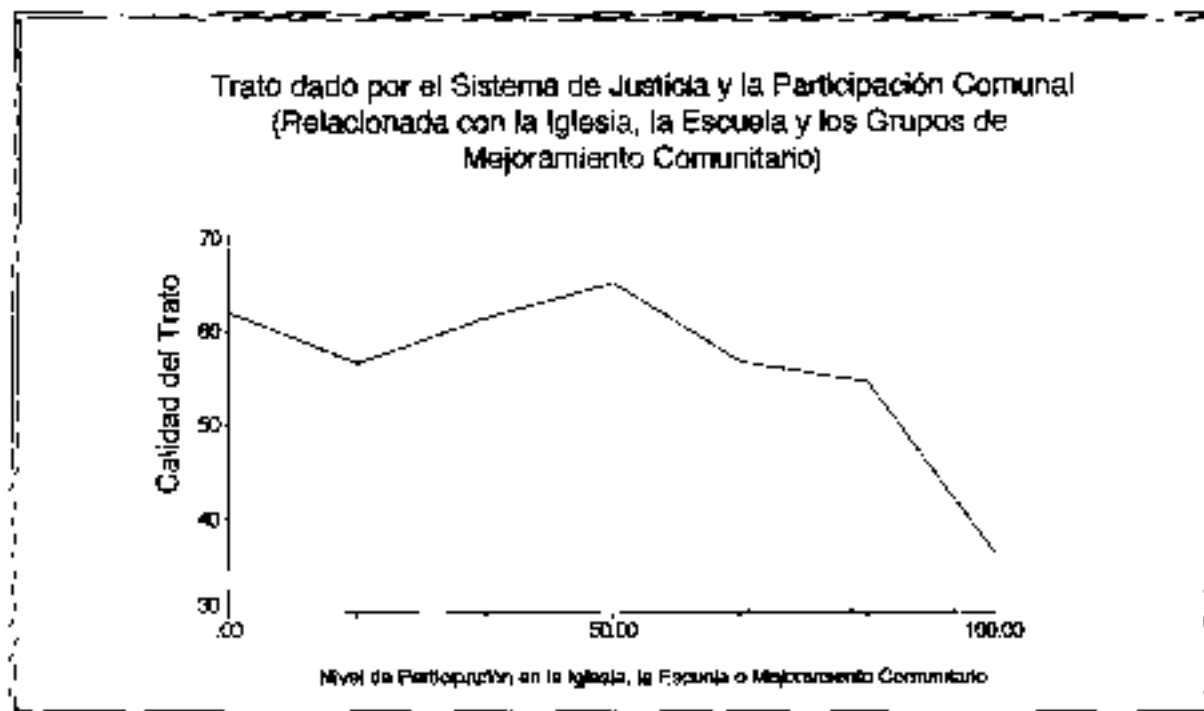


Ilustración III.4

Al mirar la relación entre calidad del trato y la participación en las organizaciones de la sociedad civil, se obtiene esencialmente el mismo resultado. Como lo muestra la Ilustración III.5, existe un ligero descenso en la calidad del trato como lo perciben quienes no participan en absoluto y quienes participan solamente en un grupo; y luego un aumento en la calidad de las clasificaciones de quienes participan hasta en seis organizaciones de la sociedad civil. Puede ser que la gente que no participa en absoluto tenga expectativas, de modo que se les satisface más fácilmente. Arriba del nivel de participación en seis organizaciones, que cuenta para menos del 2% de la población, la calidad del trato también declina.

Ambas medidas de participación indican que las personas que son las más activas son las menos satisfechas con la calidad del trato que reciben. En un país como Guatemala con una historia de trato cruel o severo para activistas comunitarios, incluyendo los más activos en la Iglesia, las percepciones muy bien pueden de hecho tener una base. A la inversa, mientras que esto no puede determinarse a partir de

los datos de la encuesta, puede ser que la declinación en la calidad del trato informada tenga mucho más que ver con las características personales no medidas de los entrevistados más activos que con la participación misma. Los factores psicológicos que guían este 2% de la población a ser el más activo, también pueda provocarles ser particularmente críticos de las autoridades legales, y quizás también de otros aspectos de su entorno.

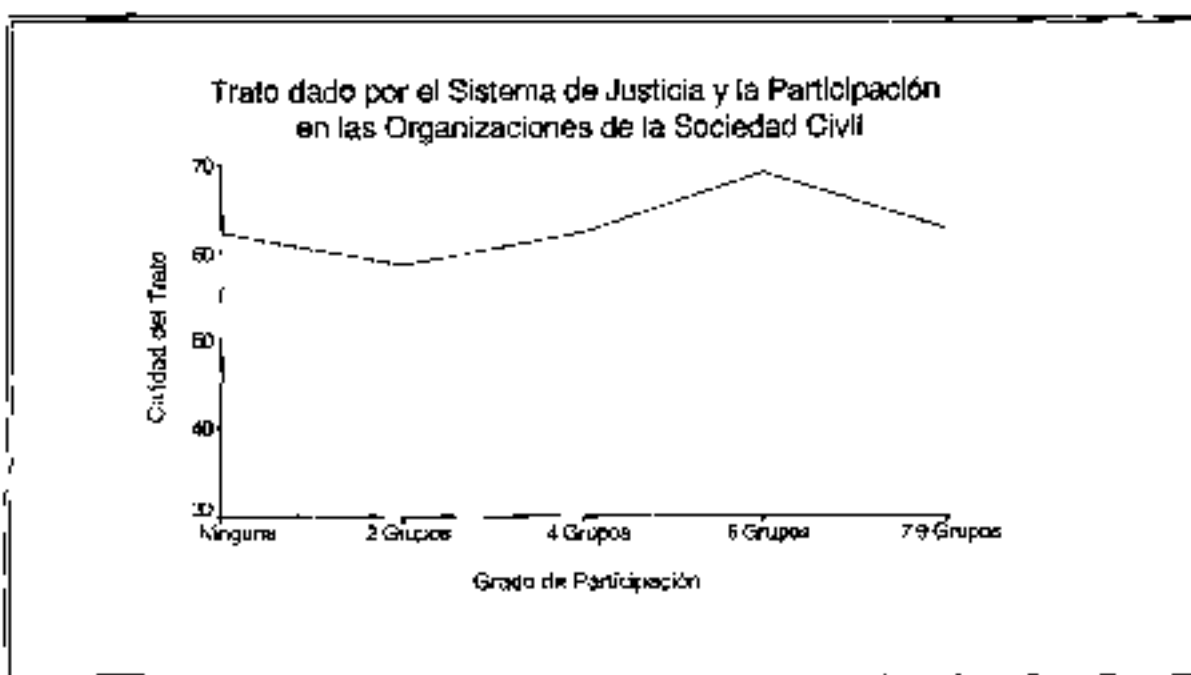


Ilustración III.5

Satisfacción con los Resultados

Tyler y otros investigadores han encontrado que la percepción del público sobre la imparcialidad procesal es un factor particularmente importante en su valoración de la legitimidad del sistema de justicia. Sin embargo esto no significa que la satisfacción del público con los resultados del sistema también no puedan ser importantes. Parece razonable suponer que la satisfacción con los resultados de la experiencia con el sistema serían por lo menos tan importantes como la calidad del trato que uno recibe.

Para valorar esta suposición, el cuestionario de 1997 incluyó un ítem pidiéndoles a los entrevistados que pensarán en términos de las denuncias, quejas o querrelas que ellos o un miembro de su familia llevaron a la policía o a un miembro del sistema judicial y luego indicar si ellos estaban "muy satisfechos", "un poco satisfechos", o "insatisfechos" con los resultados que ellos obtuvieron.

El Cuadro III.10 muestra los resultados completos del público general, para aquellos individuos que indicaron que ellos o su familia hicieron una denuncia o queja a la policía u otro miembro del sistema de justicia en algún momento en el pasado, y para aquellos que hicieron una denuncia o queja dentro de los últimos 12 meses. Como el cuadro muestra, los que han tenido una reciente exposición al sistema, son aquellos que están menos satisfechos con los resultados; más de la mitad (58%) de quienes hicieron una denuncia o queja dentro de los últimos 12 meses, no estaban satisfechos con los resultados.

Cuadro III.10
Satisfacción con los resultados de contactar a los Policías o Jueces
(Porcentaje)

	Público General	Nunca ha efectuado una denuncia o queja	Ha efectuado una denuncia o queja en los últimos 12 meses
Muy satisfechos	11	20	11
Un poco satisfechos	22	42	31
Satisfechos			
No satisfechos	20	30	58
No saben	47	--	--

Una clase diferente de indicadores de la valoración del público de los resultados del sistema son las respuestas a una pregunta acerca de la confianza en la policía y los juzgados o los tribunales contrario a las posibles fuentes de justicia alternativas. Una pregunta de conformidad con esta línea fue agregada al cuestionario de 1997, debido al agudo aumento del crimen ocurrido durante 1996 y una preocupación sobre un posible aumento de los casos en los que la gente tomó la justicia en sus manos y por la descomposición del orden público. Específicamente se le preguntó a las personas entrevistadas si al cometerse un crimen o delito en su comunidad, la justicia debe hacerse a través de la policía y los juzgados, o a través de los líderes de la comunidad, por la familia o los amigos de las víctimas, o por la propia víctima.

Para la población como un todo, las respuestas a esta pregunta indican que dos tercios (69% en general y 78% de aquellos que dieron una respuesta) indicaron que la policía y los juzgados serían las fuentes de justicia más probables. La Ilustración III.6 proporciona las respuestas desglosadas por etnicidad. Como lo muestra la Ilustración, esencialmente no existen diferencias entre la población ladina

y la indígena (definida por la auto-identificación) en las respuestas que favorecen la policía y los juzgados. Sin embargo, existen algunas diferencias con respecto a la confianza en los líderes comunitarios, pero aún así, la diferencia no es tan grande como se podría haber esperado. En ambos grupos existe un segmento de la población que cree que la justicia será mejor servida al depender de la familia o los amigos de la víctima. Mientras que el número de tales personas no es grande (10% de indígenas y 14% de ladinos), los porcentajes son considerablemente mayores que aquellos obtenidos en una encuesta reciente de la población haitiana que formuló exactamente la misma pregunta (2% de la población haitiana respondió familia o amigos).

Factores Asociados con el Apoyo al Sistema de Justicia

Como se expuso al inicio de este capítulo, el nivel general de confianza del público en el sistema de justicia no cambió entre 1993 y 1997 (se mantuvo en 49 en una escala de 0 a 100). Sin embargo, hubo un movimiento entre los que "no" tenían confianza y los que tenían "bastante", cayendo ambos niveles con el tiempo.

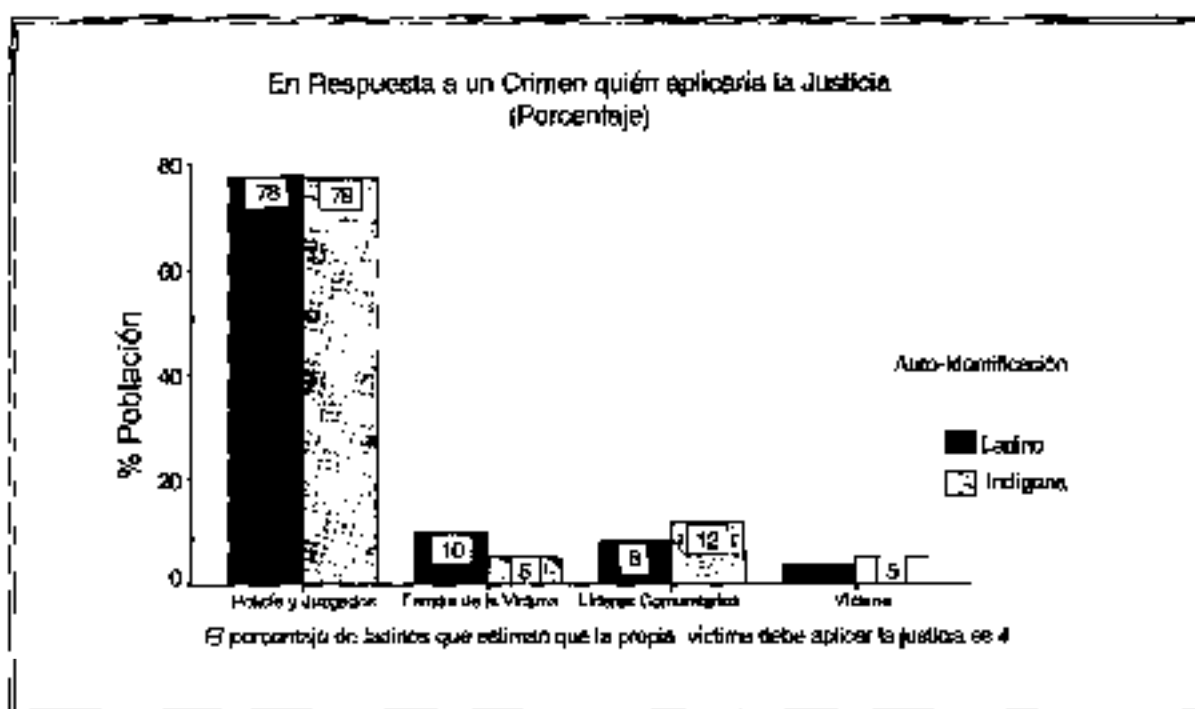


Ilustración III.6

Para discernir sobre los factores que pueden ser asociados con el nivel de la confianza pública en el sistema de justicia, se condujeron varios análisis de regresión. Específicamente, se relacionaron una serie de variables de características personales y variables relacionadas con las percepciones sobre el sistema de justicia, con el grado de confianza en el sistema de justicia, y luego, con el apoyo al sistema político en general. Las variables de las características personales que se incluyeron

fueron: la educación, la edad, la riqueza relativa, la etnicidad, el género, la ubicación urbana versus la rural, la ubicación regional, la participación en los grupos comunitarios (definidos en términos del número de grupos y también en términos del nivel de participación en la Iglesia, la escuela y los grupos de desarrollo comunitario). Con respecto a las percepciones del sistema de justicia, se exploró crear una sola variable que midiera el trato, pero se concluyó que las propiedades estadísticas de las variables no lo hacían apropiado. Posteriormente se incluyó dos variables relacionadas con el sistema de justicia en los análisis de regresión. Una era el compuesto que refleja cómo han sido tratados los individuos por la policía, los juzgados o los tribunales y otros funcionarios de justicia. La otra era la medida de satisfacción con resultados de entrar en contacto con el sistema. Los modelos estadísticos que resultan del uso de esta serie de variables eran bastante sólidos: una R cuadrado de .31 para la confianza en el sistema de justicia y una R cuadrado de .27 para el apoyo al sistema político en general.

Con respecto a la confianza en el sistema de justicia, se identificó cinco variables que pueden usarse como mecanismos de predicción o predictores significativos del nivel de confianza que la gente tendrá (sig.<.05). Estas son: la educación, el género, la ubicación urbana versus la rural; el trato dado por la policía, los juzgados o los tribunales y otros funcionarios; y la ubicación regional. Más específicamente:

- **Educación:** Existe una relación negativa, significativa, entre la educación y el nivel de confianza. Es decir, gente menos bien educada tiene actitudes más positivas hacia el sistema que las mejor educadas. Como lo muestra la Ilustración III.7, la declinación cesa después de terminar el nivel de segunda enseñanza.

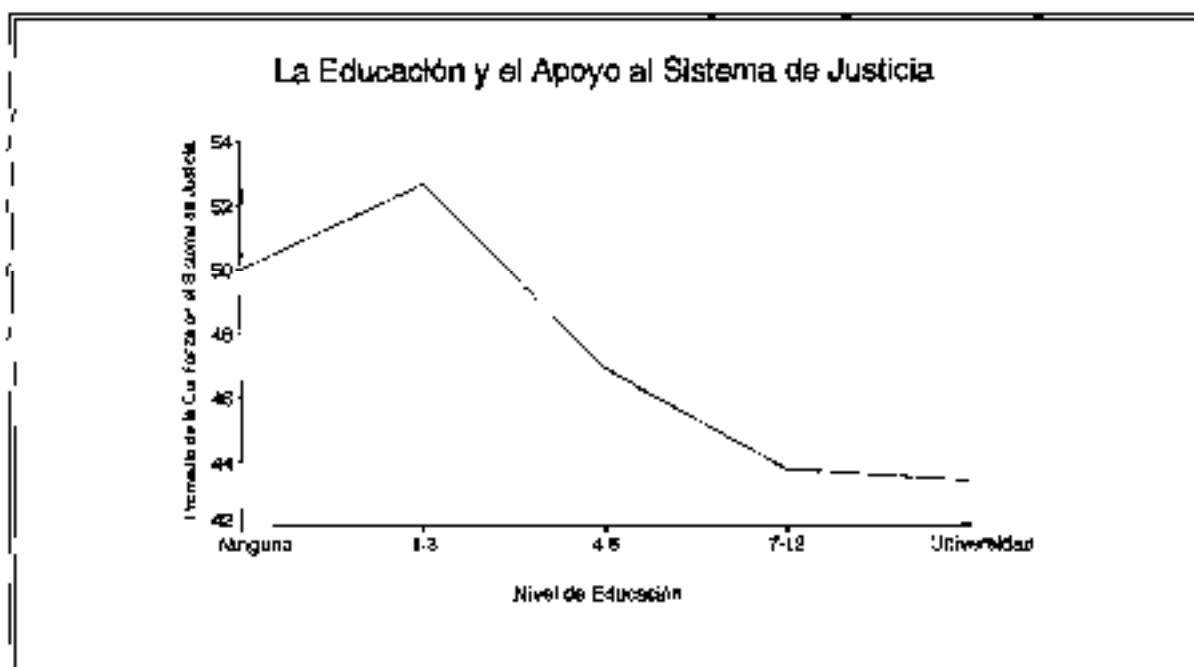


Ilustración III.7

- **Género:** El nivel promedio de confianza en el sistema de justicia para los hombres es significativamente mayor que para las mujeres. En términos de la escala de 0-100, los hombres tuvieron una clasificación promedio de 51, y las mujeres de 46.
- **Urbana versus Rural:** El nivel de confianza de los residentes de las áreas rurales es mayor que para aquellos de las áreas urbanas. Los residentes rurales le dieron al sistema de justicia una clasificación de 50, mientras que los moradores de la ciudad le dieron una clasificación de 47.
- **Calidad del Trato:** Como lo muestra la Ilustración III.8, existe una relación positiva entre cómo perciben los individuos que han sido tratados por los representantes del sistema de justicia y la confianza que ellos tienen en el mismo. Esta relación es consistente con los resultados de Tyler y otros investigadores en otros contextos.

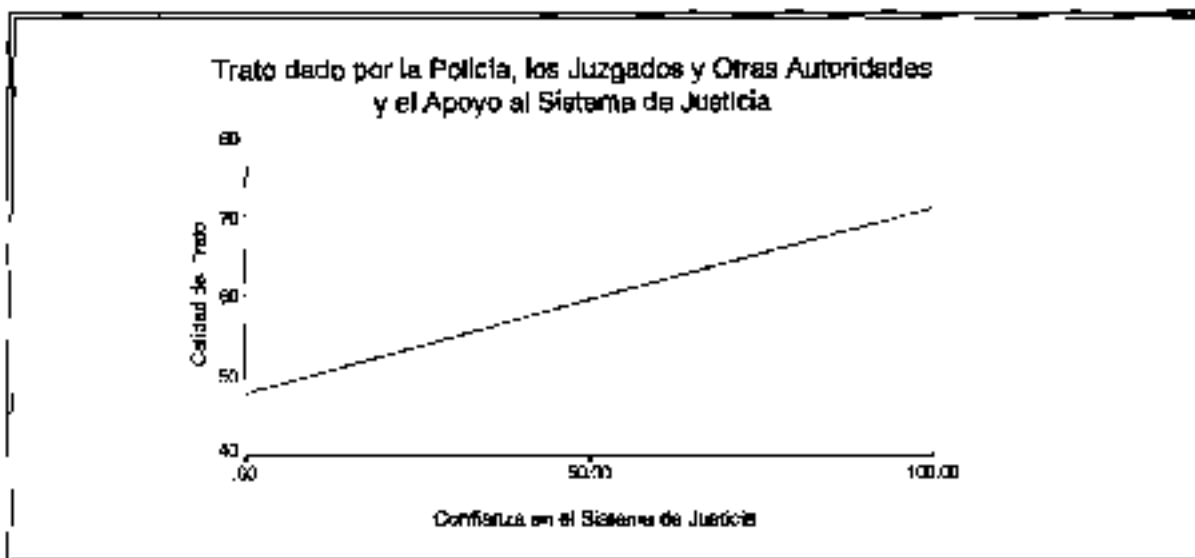


Ilustración III.8

- **Región:** Existe una relación negativa entre ser un residente del Noroccidente y la confianza en el sistema. También existe una relación negativa, significativa, con la residencia en la región metropolitana de la Ciudad de Guatemala, pero no tan fuerte como la relación para el Noroccidente.

En la segunda serie de análisis de regresión el interés era determinar si los resultados del trato dado por los representantes del sistema de justicia y la satisfacción con ese sistema, eran mecanismos de predicción o predictores significativos del apoyo al sistema político como un todo. Usando el mismo conjunto de variables independientes, potencialmente importantes, para el análisis de confianza en el sistema de justicia, se determinó que la calidad del trato dado por la policía, los juzgados o los tribunales y otras autoridades legales es un predictor significativo del apoyo al sistema político, mientras que la satisfacción con los resultados del sistema de justicia no lo es.

La relación entre el nivel de apoyo al sistema político y el trato dado por los representantes del sistema de justicia se muestra en la Ilustración III.9. Otros mecanismos de predicción o predictores del apoyo al sistema político eran la educación, el género, y el hecho de residir en el Noroccidente; las relaciones eran esencialmente las mismas para la confianza en el sistema de justicia. Sin embargo la residencia en la región metropolitana y urbana versus la residencia rural, no son predictores significativos del apoyo al sistema en general, aunque sí predicen confianza en el sistema de justicia.

Quizás es importante notar que la satisfacción de la gente con los resultados de sus encuentros con el sistema no era un predictor de confianza en el sistema de justicia o en el sistema político en general. Como lo ha mostrado la investigación en otros lugares, lo que es mucho más importante es si la gente siente o no que tienen una oportunidad para que su punto de vista sea presentado y valorado imparcialmente y si ellos son tratados con una medida razonable de cortesía y respeto. Esta es una buena noticia para las personas interesadas en mejorar el sistema de justicia y generar un aumento en el apoyo público. Seguramente no es posible desarrollar un sistema que satisfaga a todas las partes de manera consistente, y es improbable que pueda ser ideado un sistema de justicia que castigue de manera consistente a todos los culpables. Sin embargo las metas con respecto a mejorar cómo son tratados los denunciantes y a mejorar la comunicación en general con el público, ciertamente se pueden fijar y lograr.

Esto es, la medida en que la gente interactúa en el sistema no está relacionada con sus opiniones acerca de la prontitud y accesibilidad del mismo. Esto sugiere que las actitudes del pueblo hacia estos aspectos del sistema de justicia (i.e. prontitud y facilidad de acceso) no cambiarán -al menos a corto plazo- como resultado de mejoras administrativas.



Ilustración III.9

Capítulo IV. Conclusiones

La firma de los Acuerdos de Paz en Guatemala ofrece la mejor oportunidad en mente para este país, desgarrado por el conflicto, para alejarse de su pasado autoritario y para entrar en una nueva era de democracia. Sin embargo, los acuerdos son solamente el marco de trabajo, declaraciones de intenciones y principios y no una receta para un sistema de operabilidad garantizada. El desafío para aquellos que están comprometidos con los acuerdos, y para aquellos que están comprometidos en establecer una democracia estable en Guatemala, es hallar cómo llevar a cabo esta tarea.

Este estudio no pretende proporcionar todas las respuestas, pero sí ofrece evidencia sólida que existen oportunidades de construir la democracia desde abajo en un país en el cual los ciudadanos tienen poca confianza en el sistema desde arriba. Los informes anteriores han frustrado algunos de los mitos sostenidos por mucho tiempo acerca de los guatemaltecos, tal como el punto de vista erróneo que la cultura política indígena tradicional estaba restringiendo o limitando a los ladinos "modernos" de establecer una democracia. De muchas maneras se halló que la población indígena de Guatemala, es más probable que apoye la democracia estable que la población ladina.¹ Los datos de la encuesta de 1997 presentados aquí, destruyen un número adicional de mitos sobre Guatemala. En este capítulo final, se revisan algunos de los más importantes hallazgos de este estudio.

La Sociedad Civil

Muchos estudios de Latinoamérica han argumentado que un problema central implícito de la debilidad de la democracia es la falta de participación de las masas en las asociaciones cívicas.² La encuesta de Guatemala de 1997 halló que más de

¹ Ver Mitchell A. Seligson, Joel Jutkowitz, Max Eduardo Lucas y Dinorah Azpuru, 1995, *La Cultura democrática de los Guatemaltecos: Resumen*. Ciudad de Guatemala. ASIES.

² Para un desprestigio general de ese mito, usando los estudios de varios países Latinoamericanos, ver John A. Booth y Mitchell A. Seligson, "Images of Participation in Latin America" en *Citizen and State: Political Participation in Latin America, Vol. I*, ed. John A. Booth and Mitchell A. Seligson (New York: Holmes and Meir, 1978), págs. 3-33; y Mitchell A. Seligson and John A. Booth, *Politics and the Poor: Political Participation in Latin America, Vol. II* (New York and London: Holmes and Meier Publishers, 1979).

tres cuartas partes de la población participan en por lo menos una organización de la sociedad civil local, y casi la mitad (46.5%) de la población participa en dos o más organizaciones. Debe tenerse en mente que Guatemala es un país pobre, y muchos de sus ciudadanos disfrutan de muy poco tiempo libre, ya que sus días se llenan con los desafíos inmediatos de ganarse la vida. Sin embargo, los guatemaltecos hallan tiempo para participar en las asociaciones de la sociedad civil local.³ No solamente la mayoría de los guatemaltecos están activos en las organizaciones de la sociedad civil, sino que, desde 1993 ha declinado el porcentaje de personas que no participan. En 1993, 29.0% de los guatemaltecos no participaron en ninguna organización de la sociedad civil, mientras que para 1997, este dato es de 24.9%.⁴ Además, una organización clave para fines de desarrollo, la organización de desarrollo comunitario, ha experimentado aumentos estadísticamente significativos en la participación, durante el período de 1993-1997.

Otro mito acerca de la participación en la sociedad civil es que solamente los educados participan, mientras que los no educados están inertes. Como se ha demostrado en este Informe, los guatemaltecos altamente educados es más probable que sean los más activos, participando en más de cinco organizaciones, sin embargo la educación no desempeña ningún papel en absoluto entre los guatemaltecos de niveles más "normales" de participación. Es decir, los guatemaltecos que participan en cualquiera de una a cinco organizaciones no tienen un mayor nivel de educación que aquellos que no participan en absoluto. Ya que los guatemaltecos más pobres tienen poca educación, si la educación fuese una barrera para la participación en las organizaciones de la sociedad civil, esto podría limitar severamente la participación de los pobres. De hecho, los datos muestran que en promedio los participantes no son más educados que los no participantes, exceptuando aquellos que son altamente activos. Esto significa que los esfuerzos que podrían hacerse para estimular a la sociedad civil no tienen que esperar hasta que aumenten los niveles de educación para las masas como un todo.

Las mujeres en Guatemala, como en muchos otros países en vías de desarrollo, a menudo han ocupado una posición secundaria o inferior a los hombres

³ Los estimados de la pobreza varían, pero el informe más reciente de ECLAC muestra que para 1986, 68 por ciento de las familias estaban debajo de la línea de pobreza. Y para 1990, 72 por ciento de los hogares rurales estaban debajo de la línea de la pobreza. Ver Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), *Social Panorama of Latin America, Edición de 1996* (Santiago, Chile: Naciones Unidas, 1997), pág. 193.

⁴ Estas cifras están basadas para ambos años, sobre las siete organizaciones iniciales incluidas en el estudio de 1993.

en muchas áreas de la vida política, empleo y educación. Por lo tanto no es sorprendente que las mujeres en Guatemala participen en menor grado que los hombres, cuando se examina el índice de participación general. No obstante, al examinar de cerca, se halla que existen cierto ámbitos en los cuales las mujeres son más activas que los hombres, destruyendo así otro mito de la población femenina inactiva. La encuesta de 1997 halló que 56% de las mujeres están activas en los grupos de la Iglesia, comparada con el 52% de los hombres, y 46% de las mujeres están activas en los grupos de la escuela, comparada con el 43% de los hombres. De modo que, en estas dos áreas, la brecha de género está invertida. Sin embargo en otras áreas de la participación en las organizaciones de la sociedad civil, la brecha está claramente en evidencia, incluyendo organizaciones tan importantes como las asociaciones de desarrollo comunitario.

La educación y el género interactúan de manera importante. Los datos de 1997 muestran que para las mujeres, a mayor nivel de educación, más baja es la participación en los grupos de la Iglesia. Entre los hombres el patrón es similar, excepto que la participación en la Iglesia es mucho más baja entre los hombres sin educación de lo que es entre aquellos con educación primaria. Quizás el mayor nivel de participación en cualquier organización se halla entre las mujeres sin educación; arriba del 60% están activas en las organizaciones relacionadas con la Iglesia. De modo que, ni el género ni la educación es una limitante en su participación en esta clase de organización. De manera similar, la participación en los comités de educación es mayor entre quienes tienen los niveles más bajos de educación, sean mujeres u hombres.⁵ Esto demuestra de nuevo que el género y la educación no son barreras para la participación en las organizaciones de la sociedad civil.

Sin embargo la educación y el género, sirven para diferenciar a los guatemaltecos en algunas maneras importantes, pero que algunas de las cuales no siguen el argumento convencional. Por ejemplo, los hombres no educados muestran muy altos niveles de participación en las organizaciones de desarrollo comunitario, pero tal participación decae entre quienes tienen mayores niveles de educación. Sin embargo las mujeres no educadas muestran muy bajos niveles de participación en las organizaciones de desarrollo comunitario, pero entre las que tienen educación arriba de la primaria, la brecha de género desaparece. Estos hallazgos sugieren un claro objetivo de oportunidad basada en el género y la

⁵ El informe demuestra que la participación relacionada con la escuela es mayor entre quienes tienen edades con mayor probabilidad de tener niños en la escuela y es bajísima entre los más jóvenes y los más ancianos en la muestra.

educación. Podrían diseñarse programas para aumentar la participación en las organizaciones de desarrollo comunitario entre las mujeres no educadas. La brecha urbana-rural en la participación es muy pequeña en todas las áreas, pero no en las organizaciones de desarrollo comunitario, donde los niveles rurales son mucho más altos que los niveles urbanos. De donde se deduce que los programas diseñados para estimular la participación de las mujeres no educadas en las organizaciones de desarrollo comunitario, serían especialmente importantes en las áreas rurales donde esta clase de organización es muy prominente.

El género parece ser muy importante entre los entrevistados con poca educación. Por ejemplo, la participación en las asociaciones profesionales es más baja para las mujeres de lo que es para los hombres con escolaridad de nivel secundario, pero entre las mujeres educadas en la universidad, la participación en las asociaciones profesionales es mayor que para los hombres. Un fenómeno idéntico se halló para la participación en los sindicatos, las mujeres con una educación universitaria participan en las cooperativas, virtualmente al mismo nivel que los hombres. De modo que el papel del género no es uniforme en todos los niveles de educación, pero la brecha hombre/mujer desaparece y aún es excedida cuando las mujeres guatemaltecas reciben una educación universitaria. Por otro lado, esta no es la tendencia cuando se trata de partidos políticos y los grupos cívicos. Para estas organizaciones, tan cruciales para el proceso político, las mujeres están en desventaja en todos los niveles de educación. Este hallazgo sugiere que para que las mujeres desempeñen un papel tan activo en el proceso político, como los hombres, no será suficiente aumentar el nivel de educación entre las mujeres, se necesita emplear otros mecanismos para llenar este vacío de género.

El tema de la etnicidad es de vital importancia en Guatemala, dado el papel prominente en los conflictos violentos que se han apoderado del país por muchos años. Sin embargo la encuesta de 1997 demuestra muy claramente que, en términos de la participación en las organizaciones de la sociedad civil, es aún otro mito creer que la población indígena participa menos que la población ladina. Definida en términos de auto-identificación o idioma hablado, no existen diferencias significativas en la participación en las organizaciones de la sociedad civil entre indígenas y ladinos, excepto para los grupos de la Iglesia, en los que los indígenas participan en grados significativamente más altos, y los clubs de servicio donde los ladinos participan más que los indígenas.

El Gobierno Local

Entre los hallazgos más positivos contenidos en el estudio está el alto nivel de confianza que, comparativamente, los guatemaltecos ponen en sus gobiernos locales. Como se notó al principio de este capítulo, construir la democracia en Guatemala

puede lograrse más eficientemente al hacerlo desde abajo. Por lo tanto, es estimulante hallar que se confía más altamente en los gobiernos municipales que en cualquier otra institución de las diez que se estudiaron en 1997. Cuando se le compara con los partidos políticos, por ejemplo, los niveles de confianza alcanzan más del doble. Además, las municipalidades son una de las dos instituciones que registran una marca en la parte positiva del continuo de confianza. Otra evidencia estimulante es que los guatemaltecos son abrumadoramente positivos acerca del trato que ellos han recibido del gobierno focal, mucho más que de otras instituciones (la policía, los juzgados o los tribunales y el ministerio público). Finalmente, la municipalidad no es solamente vista como la institución más eficaz en la resolución de problemas locales, entre 1995 y 1997 hubo un aumento en este sentido. Sin embargo la heterogenización de la participación política en las elecciones de autoridades locales, han desarrollado algunas crisis de gobernabilidad municipal que se ha traducido en "Minigolpes de Estado Municipales".

La participación en las organizaciones de la sociedad civil y la participación en los gobiernos locales están cercanamente vinculados en Guatemala. Aquellos que participan más en las primeras es más probable que participen más en los otros. Además, formular demandas o solicitudes a los funcionarios locales produjo un número de respuestas mucho más alto entre aquellos que están activos en las organizaciones de la sociedad civil. Puesto en otros términos, menos del 10% de aquellos que no participan en absoluto en las organizaciones de la sociedad civil, hacen demandas a sus gobiernos locales, y arriba de un tercio de los participantes más activos en las organizaciones de la sociedad civil formulan demandas o solicitudes a sus gobiernos locales.

Aunque el gobierno local parece ser una clave importante para la democratización de Guatemala, existe una gran brecha de género en la participación de los hombres en comparación con las mujeres. Es mucho más probable que los hombres asistan a las reuniones de los gobiernos locales y mucho más probable que les hagan demandas de lo que lo harían las mujeres. Esta brecha es ancha, aún en términos de Centro América, como lo muestran las comparaciones con las otras cinco naciones de la región. La sugerencia de estos hallazgos es clara: se necesita hacer algo para aumentar el papel de las mujeres en el gobierno local.

La construcción de la democracia está vinculada a la satisfacción ciudadana con sus gobiernos. La encuesta de 1997 revela que aquellos que están satisfechos con los servicios del gobierno focal son los que probablemente asistan a las reuniones de esos gobiernos municipales y que les hagan demandas.

El Sistema de Justicia

Hacia fines de 1996 la situación en Guatemala estaba en un punto donde el autor de una valoración oficial acerca de la situación de la democracia guatemalteca y el ejercicio de poder, pudo escribir: "La preocupación ciudadana por la inseguridad es substancial... y... plantea un desafío para el ejercicio de poder democrático. En ausencia de vigilancia del orden público y de un sistema de justicia eficaz, crece la tentación de responder por la vía de soluciones extra-judiciales" que pueden socavar el estado de derecho del cual depende la consolidación de la democracia. El mismo autor continuó para concluir: "el nivel del crimen común se ha elevado a tal grado que la preocupación pública por la seguridad de la persona y la propiedad, en el hogar, en el lugar de trabajo, y en la comunidad, pueden proporcionar apoyo a medidas anti-democráticas y aún al retorno del régimen militar."⁶ Claramente el tema de discusión del crimen o delito - y por lo tanto del sistema de justicia penal- es altamente sobresaliente en Guatemala, y la forma cómo el sistema político aborde el problema del crimen, seguramente afectará la confianza pública y el apoyo al sistema como un todo.

Los resultados de la encuesta de 1997 añaden un paso a las preocupaciones acerca de los temas de discusión de la justicia. En la encuesta de este año, un miembro de cada familia de por encima del 20% de la población nacional, y más del 45% en la región alrededor de la Ciudad de Guatemala, había sido víctima de un asalto, robo o secuestro durante el año anterior. Otros hallazgos de la encuesta, tal como que arriba del 90% de la población cree que el sistema de justicia es lento y que favorece al rico y poderoso, respaldan la posición del gobierno guatemalteco y las agencias donantes sobre que es necesario e importante mejorar la calidad de los servicios de justicia para consolidar un régimen de democracia estable.

Un importante trabajo teórico y empírico sobre las bases de la legitimidad de los sistemas legales y por qué la gente obedece la ley, también respalda los resultados de la encuesta de 1997. Un factor importante es cómo la gente percibe que es tratada por la policía, los juzgados o los tribunales y por otros funcionarios del sistema de justicia. La confianza de la gente en el sistema está conformada fuertemente por su percepción de que son escuchados y generalmente tratados con decencia y respeto.

⁶ Coleman, Kenneth K. *An Assessment of the State of Democratic Consolidation and Governance in Guatemala: Late 1996 and A Strategy for the Office of Democratic Initiatives, 1997-2001*. Preparado para la Oficina de Iniciativas Democráticas de USAID/Guatemala. Management Systems International. 15 de Noviembre, 1996. Páginas 6 y 29.

En Guatemala y en cualquiera otra parte,⁷ la manera cómo la gente es tratada por los representantes del sistema es un fuerte mecanismo de predicción del grado de confianza de la gente en el sistema, más de lo que es su satisfacción con los resultados del sistema en cualquier caso particular que los afecte.

Durante los últimos años ha existido una actividad considerable para mejorar el sistema de justicia en Guatemala. En 1992 se promulgaron reformas significativas al código procesal penal y entraron en vigor en 1994; se ha realizado capacitación para los jueces, fiscales, y otros miembros del personal de la Fiscalía; y se han hecho esfuerzos para profesionalizar a la policía. Las tendencias en los datos de las encuestas durante el período, desde 1993, sugieren que este esfuerzo puede estar empezando a dar frutos. Aunque no ha existido ningún cambio discernible en el nivel de confianza general del público en el sistema de justicia desde ese año, entre 1993 y 1997, ha existido una mejora significativa en cómo la gente percibe que han sido tratadas por la policía, y en grado menor, por los juzgados o los tribunales. En Guatemala, como en cualquier otra parte, parece que existe una pequeña o ninguna diferencia en las reacciones de la gente en como ellos o un miembro de su familia, ya sea que personalmente fueron víctimas o no de crimen, o trataron de asentar una denuncia. Esto sugiere que existe una demora entre los cambios en el sistema y el registro de esos cambios en la mentalidad pública. Si eso es verdad, puede muy bien ser que las indicaciones claras de mejora en la percepción del trato, significan que el público guatemalteco está preparado para sostener más puntos de vista positivos hacia el sistema como un todo. Para que la tendencia positiva se mantenga y muestre resultados en términos de un apoyo público más amplio, con énfasis en la importancia de cómo la gente es tratada, debe considerarse que los programas para mejorar el sistema de justicia continúen y se desarrollen nuevas actividades.

Quizás la mayor amenaza al mejoramiento a largo plazo en el nivel de confianza pública en el sistema de justicia, es el punto de vista prevaleciente que favorece más a algunos grupos que a otros. La teoría sugiere que los puntos de vista públicos de la imparcialidad son importantes, y que aunque ambos se relacionan están separados de las percepciones de la calidad del trato. Está claro que la encuesta indica que casi cada uno cree que el sistema favorece al rico y poderoso, y que la mayoría de la gente cree que favorece también a los ladinos por encima de los miembros de la población indígena. La profundidad de dicha percepción y su relación con el apoyo al sistema no fueron indagados en detalle en el cuestionario. No obstante es razonable suponer, a partir de la información disponible, que continuar dirigiendo actividades de reforma hacia la creación de un sistema más sensible de mejorar su imparcialidad, transparencia, capacidad y eficiencia, es algo muy recomendable.

⁷ Tyler, Op. cit.

La Democracia

Los hallazgos informados anteriormente ayudan a sugerir un enfoque preferentemente local para la construcción de la democracia en Guatemala. Esto es especialmente verdadero dado los siguientes hallazgos del estudio de los valores democráticos. En los estudios anteriores se observó de cerca a dos valores claves, el apoyo al sistema político y la tolerancia. En 1997 el apoyo al sistema básicamente no cambió de lo que era en 1995, pero la tolerancia aumentó durante el período de 1993 - 1997. El resultado esencial es que ha existido un aumento en el porcentaje de los guatemaltecos en la "celda de la democracia estable" y una declinación en la "celda de ruptura democrática". En general, el apoyo a la democracia aumentó de 50 por ciento de la población en 1993 a 58 por ciento en 1997.

¿Cómo se puede aumentar el apoyo a la democracia estable? Volviendo a las mediciones de la participación en las organizaciones de la sociedad civil discutidas antes, se halló que a medida que crece la participación en las organizaciones de la sociedad civil, también aumenta la tolerancia. Ciertamente, una vez que los guatemaltecos participan en más de una organización de la sociedad civil, su tolerancia se mueve de la parte negativa del continuo a la parte positiva. El apoyo al sistema también está vinculado con la participación en las organizaciones de la sociedad civil, de tal manera que quienes tienen una mayor participación muestran un mayor apoyo al sistema, hallazgo que surge muy claramente en 1997 entre los que tienen una muy activa participación.

Cuando se observa cada uno de los factores relacionados con el apoyo al sistema y a la tolerancia, se encuentra que la participación en las organizaciones de la sociedad civil es importante, aún cuando se considere la educación, el ingreso, la edad y el género. El mejoramiento en el apoyo al sistema de justicia -que es tan sobresaliente para muchos guatemaltecos-, seguramente también es importante. Por lo tanto, se concluye que, ya que ninguno de los factores demográficos pueden ser cambiados, ya que cambiar la condición socio-económica depende de un crecimiento económico a largo plazo y de la redistribución, la forma más fácil de aumentar el apoyo a la democracia es estimular la participación en las organizaciones de la sociedad civil y aumentar la confianza en el sistema de justicia. El resultado debiera ser más participación en el gobierno local, efectuar más demandas o solicitudes al gobierno local, mayores niveles de tolerancia política y mayores niveles de apoyo al sistema.

