

Abril
2010



Entidad privada, no lucrativa, conformada por empresarios a título personal. Trabaja como un Centro de Pensamiento que incide para contribuir al desarrollo integral, sostenible y democrático, en una Economía de Mercado y un Estado de Derecho. Lleva a cabo proyectos con un enfoque propositivo y con visión de largo plazo, sobre temas clave para el desarrollo de los guatemaltecos.

CONSEJO DE FIDUCIARIOS

Edgar A. Heinemann
PRESIDENTE

Danilo Siekavizza
VICE-PRESIDENTE

Álvaro Castillo
VICE-PRESIDENTE

Humberto Olavarría
TESORERO

Felipe Bosch
SECRETARIO

José Miguel Torrebiarte
DIRECTOR

Jaime Camhi
DIRECTOR

Alejandro Arenales
DIRECTOR

Luis Fernando Prado
DIRECTOR

Julio Arrivillaga
DIRECTOR

Cristian Rodríguez
DIRECTOR

Roberto Gutiérrez
DIRECTOR

Julio Herrera
DIRECTOR

Roberto Paiz
DIRECTOR

Juan Mauricio Wurmser
DIRECTOR

Carmelo Torrebiarte
DIRECTOR

Salvador Paiz
DIRECTOR

Guillermo Castillo
DIRECTOR



PARTICIPACIÓN:

Formas alternas de Expresión Ciudadana

www.fundesa.org.gt

La situación que enfrenta Latinoamérica el día de hoy ha tenido cambios políticos considerables que impactan de forma directa la consolidación de las democracias emergentes. Ejemplos de ello son la continuidad de elecciones democráticas, la creciente institucionalización del sistema político y una mayor profesionalización de los funcionarios públicos. Se está ante la alborada de un nuevo tiempo en donde los cambios se dejan sentir, pero los cuales no son suficientes, ya que la percepción de los ciudadanos muestra descontento con el desempeño de la vida política y con las expectativas que sobre éste se tienen.

Al hacer mención a la percepción de los ciudadanos, se quiere dar a entender que hay **inconformismo** en la forma como el desarrollo político se ha dado. El ciudadano se encuentra reacio a la representación que los gobernantes hacen de sus intereses, y se muestra indiferente ante el papel que puede jugar en la sociedad. Lo más importante, su **participación** se aleja de los mecanismos tradicionales de expresión ciudadana y se muestra entusiasmado ante formas alternas para hacerse escuchar.

Existe un distanciamiento entre los intereses de los ciudadanos y la gestión de los gobernantes. En este contexto, surge una inquietud razonable: **¿qué papel juega la participación ciudadana en la resolución de estos conflictos en el ámbito político?** Esta es una de las preguntas que merecen respuesta ante la crisis democrática que enfrenta Latinoamérica en el siglo XXI.

Delineando el panorama general de la participación ciudadana en Latinoamérica, la versión de abril del **Boletín de Desarrollo** se centra en explicar el por qué de la creciente expresión política de los guatemaltecos y cómo ésta puede contribuir a consolidar un mayor desarrollo democrático en el país.

LA PARTICIPACIÓN Y EL DESARROLLO DEMOCRÁTICO

“Se evidencia en la región, que el desarrollo de una cultura democrática exitosa – aquélla que sea capaz de crear condiciones para un mayor desarrollo económico, social y humano – con ciudadanos que ejerzan derechos y cumplan obligaciones con responsabilidad social, dispuestos a compartir sus aspiraciones con sus vecinos, parece todavía un desafío muy grande para buena parte de la dirigencia política latinoamericana.”

De esta forma inicia el informe 2009 del **Índice de Desarrollo Democrático**, desarrollado por la **Fundación Konrad Adenauer** y la consultora **Politat.com**.

Formas alternas de Expresión Ciudadana

Dentro de la metodología empleada para la construcción del índice, existe una categoría evaluada que hace alusión a la **Calidad Institucional y Eficiencia Política**. Dentro de esta categoría, y bajo el título de indicadores relacionados con la rendición de cuentas – *accountability* –, llama la atención el bajo desempeño de Guatemala, y en general de toda la región, en el indicador con el nombre de **Mecanismos de Democracia Directa**. Este indicador se ha considerado como una desventaja para la región, sobre el cual hay trabajo pendiente por realizar.

La importancia de este indicador radica en que evalúa la **existencia y el uso que los ciudadanos dan a aquellos mecanismos de participación que se encuentran explícitamente contemplados en la legislación de cada país**. Ejemplos exitosos son el caso de Colombia y México, mientras que en Guatemala es muy escasa la consideración de estos aspectos dentro del marco normativo. Lo que más sorprende de este hecho es que, dentro del informe, se resalta que **la participación contribuye a afianzar la exigencia de derechos sociales**, a la vez que **genera un medio de comunicación sólido entre la ciudadanía y sus representantes**.

La conclusión que obtenemos de este análisis es que el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos es un pilar importante para el afianzamiento de un mayor desarrollo democrático, el cual, de acuerdo a la evidencia presentada en el informe, tiene una relación directa con un **mayor crecimiento económico** y mejora en las condiciones de vida de las personas.

LA RELEVANCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Después de justificar el interés en el tema de la participación, sólo nos resta explicar por qué se vuelve relevante cuando se busca contribuir a mejorar las condiciones de desarrollo en el país.

El concepto de **participación ciudadana**, según Rodrigo Baño¹ consiste en "*la intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales*". La participación es una actuación cívica, siendo la manera de obrar dentro de la democracia a partir de la circunscripción privada del ciudadano, considerada como forma de actuar que tiene su valor y su fin en sí misma.



La participación tiene como objetivo directo escuchar a los ciudadanos, aunque indirectamente sirve para algo quizá más importante: generar el **capital social** que garantizará el buen funcionamiento de nuestra sociedad. Entendiendo el concepto de capital social como un conjunto de características intangibles de una comunidad, útiles para explicar sus rendimientos institucionales, económicos y sociales, la gran interrogante es cómo fomentarlo. No hay respuestas claras, aunque parece que favorecer la participación ciudadana puede ser un factor clave.

La participación sirve a los gobernantes en la medida que favorece la creación de la materia prima adecuada para el desarrollo de sus comunidades. Esta materia prima se refiere a una ciudadanía que adquiere madurez democrática y dinamismo socioeconómico a través de la propia participación en los asuntos colectivos, en mayor medida en el ámbito local.

¹ BAÑO, Rodrigo (1997) "*Consideraciones acerca de la participación ciudadana*". **FLACSO** - Seminario Conceptual sobre Participación Ciudadana y Evaluación de Políticas Públicas. Ver: <http://www.eurosur.org/FLACSO/confere2.htm#cons>.

Formas alternas de Expresión Ciudadana

DEMOCRATIZANDO LA DEMOCRACIA

En el informe desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD –, titulado “**La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos**” se hace una descripción de la situación democrática que para el nuevo milenio enfrentan una serie de países en la región.

El valor agregado que genera este informe es la perspectiva analítica que se da sobre el papel que juega el ciudadano en cuanto a la capacidad de exigir respuestas a los gobernantes. Se podría decir que por primera vez en la historia, América Latina vive en un período democrático de larga duración, lo que ha llevado a los ciudadanos a ver a los gobiernos como los encargados de brindar resultados y responsables ante los fracasos. Esta situación abre una serie de espacios para la participación de los ciudadanos, lo que ha desembocado en la generación de formas claras de participación que cumplen la función de **permear la evaluación de resultados a los niveles locales**.

La nota en contra es que muchos de estos ciudadanos son simplemente **demócratas insatisfechos**, un “fenómeno bien conocido en muchas democracias establecidas que explica parcialmente por qué los movimientos de oposición no tienden hoy hacia soluciones militares sino hacia líderes populistas que se presentan como ajenos al poder tradicional y que prometen perspectivas innovadoras.” Lo que se necesita para combatir esta situación es **democratizar la democracia**, es decir, facilitar el acceso de los ciudadanos a formas de participación en el ámbito público.



Tal y como lo menciona **Mark Malloch Brown**, ex director de PNUD: “*En esta tarea no hay atajos; consolidar la democracia es un proceso, no un acto aislado. Pero hacer que las instituciones públicas se desempeñen efectivamente es sólo una parte del desafío. La otra es demostrar a ciudadanas y ciudadanos que los gobiernos democráticos trabajan en las cuestiones que verdaderamente preocupan a la gente, que son capaces de dar respuesta a esas cuestiones y que están sujetos al efectivo control ciudadano cuando no cumplen.*” En este sentido, se resalta que para que la participación se vuelva efectiva, los ciudadanos deben dejar de ser meramente electores y convertirse en los responsables del control de la gestión.

¿CUÁL ES EL RETO QUE ENFRENTAMOS?

De lo expuesto anteriormente surge la inquietud de cómo encaminarnos en el proceso de mayor participación por parte de los ciudadanos. El reto es lograr que los ciudadanos se involucren en la política, y lo realicen convencidos de que son parte protagónica del desarrollo de su país.

De cierta forma, este avance a pasos cortos, y a veces inseguros, lo plantea **Dante Caputo**, ex director del PNUD, al hacer mención que “*no hay malestar con la democracia, pero hay malestar en la democracia.*” Se ha realizado un avance significativo al contar con elecciones libres en casi el 100% de países en la región, siendo el voto el primer paso para fomentar la participación. Aún así, los altos niveles de abstencionismo son una gran barrera que se debe derribar.

Formas alternas de Expresión Ciudadana

La participación electoral es fundamental, pero no es suficiente. Se necesita que los ciudadanos no releguen su participación a eventos periódicos, separados en cada cuatro, cinco o seis años, sino que se involucren continuamente en el quehacer de la administración pública. Una de las conclusiones más importantes del **Índice de Democracia Electoral**, preparado por la ONU, es que *“aunque se avanzó en relación al funcionamiento electoral y hubo logros en términos institucionales, persisten serias deficiencias respecto del control que podrían ejercer los ciudadanos de la acción estatal.”*

La participación ciudadana en Latinoamérica necesita que los ciudadanos dejen de ser considerados como **“invisibles”**, tal y como lo plantea **Cándido Grzybowski** en un texto elaborado para el Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina – **PRODDAL** – en el 2002. Según Grzybowski, los ciudadanos invisibles son *“aquellos que no se vinculan socialmente, no cuentan con una estructura de comunicación entre sí, y no toman provecho de las formas de comunicación con los dirigentes de gobierno. Son estas personas que pasan inadvertidas durante períodos entre elecciones, los que necesitan razones para creer que su participación es la clave para que la esfera de la política sea capaz de contribuir de mejor forma a la satisfacción de sus necesidades.”*

Todo esto parecería un sueño si no existiera algún tipo de esperanza respecto al sistema político. Lo que se quiere decir es que sólo será posible realizar una propuesta con el fin de incentivar el uso de los mecanismos de participación si los ciudadanos creen en el sistema democrático y, a pesar de sus falencias, muestran convencimiento respecto al papel que pueden jugar en él.

¿EN QUÉ ASPECTOS DEBEMOS TRABAJAR?

Dejando un poco de lado el análisis teórico, es muy importante lograr identificar cuál es la situación que enfrenta el país. De acuerdo al **Índice de Democracia** preparado por la unidad de inteligencia de **The Economist**, Guatemala tuvo un desempeño desfavorable en la última evaluación (2008).

		Ranking en Latinoamérica (18 países)	Puntaje (s/10)	Status				Mejor Práctica
				D	P	R	A	
	Índice de Democracia	16	6.07		●			Uruguay
I.	Pluralismo y Proceso Electoral	12	8.75	●				Uruguay
II.	Funcionamiento del Gobierno	7	6.79		●			Chile
III.	Participación Política de los Ciudadanos	18	2.78				●	Costa Rica
IV.	Cultura Política	16	4.38			●		Uruguay
V.	Protección de las Libertades Civiles	16	7.65		●			Uruguay

- **D** = Democracias consolidadas por completo
- **P** = Democracias parciales
- **R** = Democracias reprimidas
- **A** = Ausencia de democracia / Autoritarismo

Formas alternas de Expresión Ciudadana

La mayor deficiencia que tiene el país hace mención a la **Participación Política de los Ciudadanos**, denotando una completa ausencia de democracia, similar a la de los países autoritarios. Este indicador evalúa el grado en el que los ciudadanos se comprometen con la toma de decisiones públicas y el control que ejercen sobre la consecución de dichas decisiones, por lo que una evaluación deficiente implica una débil participación de los ciudadanos en el ámbito político. Y esta situación no es solamente particular de Guatemala, ya que en la región, en promedio, la evaluación es de **4.78 sobre 10**, siendo **Costa Rica** el mejor evaluado con **6.11 puntos**.

Esta realidad puede tener dos posibles explicaciones. Una primera opción es que las personas no participan debido a que no consideran que haya necesidad de hacerlo, es decir, muestran conformidad respecto de la situación del país. La segunda opción es que, a pesar de que haya descontento, deciden no participar porque no consideran útiles los mecanismos existentes.

Para dilucidar cuál de las dos situaciones es la que enfrentamos, es interesante analizar la opinión respecto de la Democracia que tienen las personas en cada uno de los países latinoamericanos. La encuesta de **Latinobarómetro 2009** reflejó lo siguiente:

Encuesta Latinobarómetro 2009

En general, ¿diría usted que está **Muy satisfecho**, **Más bien satisfecho**, **No muy satisfecho** o **Nada satisfecho** con el funcionamiento de la democracia en su país?

- **Los resultados muestran la suma de Muy satisfecho y Más bien satisfecho (porcentaje)**

Argentina	36%	Ecuador	33%	Panamá	61%
Bolivia	50%	El Salvador	60%	Paraguay	33%
Brasil	47%	Guatemala	31%	Perú	22%
Chile	53%	Honduras	31%	Rep. Dominicana	53%
Colombia	42%	México	28%	Uruguay	79%
Costa Rica	63%	Nicaragua	35%	Venezuela	47%

La tabla anterior muestra que no hay un apoyo completo a la democracia en la región, es más, en promedio, **solamente el 60% de la población apoya el régimen democrático en su país**. Además, de forma complementaria, la siguiente pregunta ilustra el descontento con la gestión del gobierno:

Encuesta Latinobarómetro 2009

¿Usted **aprueba** o **no aprueba** la gestión del gobierno que encabeza el presidente de su país?

- **Los resultados muestran el porcentaje de personas que aprueban la gestión**

Argentina	25%	Ecuador	59%	Panamá	80%
Bolivia	57%	El Salvador	83%	Paraguay	69%
Brasil	84%	Guatemala	52%	Perú	26%
Chile	85%	Honduras (2008)	35%	Rep. Dominicana	47%
Colombia	72%	México	52%	Uruguay	74%
Costa Rica	75%	Nicaragua	37%	Venezuela	45%

Formas alternativas de Expresión Ciudadana

Uniando la información anterior, llegamos a la siguiente conclusión:

El descontento con la democracia es razón suficiente para que los ciudadanos se expresen de forma activa ante sus representantes. No obstante, la evidencia muestra que la participación ciudadana es el área menos desarrollada de la democracia en la región. Por lo tanto, se hace visible que el descontento con la democracia no se demuestra con una mayor participación a través de los mecanismos tradicionales, sino que se vale de **formas alternativas de expresión ciudadana**.

El informe de **Latinobarómetro 2009** hace un análisis sobre estas otras manifestaciones de los ciudadanos a través de una serie de preguntas referentes a la participación en sociedad. La primera pregunta analizada hace mención a qué formas consideran los ciudadanos que son útiles para expresar su descontento con la democracia. Los resultados fueron los siguientes:

- ¿Qué es más efectivo para que usted pueda influir en cambiar las cosas: **votar** para elegir a los que defienden mi posición; participar en **movimientos de protestas** y exigir los cambios directamente; o cree usted que **no es posible influir** para que las cosas cambien?

Votar por ideas similares	64%	Participar en protestas	15%	No es posible influir	14%	No contestó	7%
---------------------------	-----	-------------------------	-----	-----------------------	-----	-------------	----

Lo interesante de esta pregunta es que, a simple vista, parece que la forma legítima entendida por los ciudadanos para modificar la situación con la cual están en desacuerdo es el voto. No obstante, aunque el **participar en protestas** no es un mecanismo con el que asocien su participación, sí es una opción que los ciudadanos consideran viable en un sistema democrático.

- ¿Está usted **Muy de acuerdo, De acuerdo, En desacuerdo** o **Muy en desacuerdo** con cada una de las siguientes afirmaciones? Las marchas, protestas, manifestaciones en la calle son normales en democracia; Los movimientos sociales generan desorden e inestabilidad; Los movimientos sociales son mecanismos necesarios para el desarrollo (la resultados muestran la suma porcentual de **Muy de Acuerdo y De Acuerdo**)

Las marchas o protestas son normales en una democracia	92%	Los movimientos sociales son necesarios en una democracia	15%	Los movimientos sociales generan desorden	50%
--	-----	---	-----	---	-----

Lo que se puede apreciar es que con el transcurrir de los años, mecanismos alternos de expresión ciudadana están siendo apoyados, e incluso utilizados, para demostrar el sentir de inconformidad respecto de la situación de cada uno de los países (en **2008**, la encuesta reflejó que sólo **63%** estaban de acuerdo con que las marchas o protestas son normales en una democracia). Esta situación hace necesario entender a qué tipo de ciudadano nos estamos enfrentando y qué acciones deben tomarse para contribuir al desarrollo del país.

Formas alternas de Expresión Ciudadana

El PNUD lista una serie de observaciones sobre la participación en Latinoamérica:

- La mayoría de los ciudadanos no son personas desconectadas de la vida política y social de sus países. Sólo una pequeña minoría de los consultados, **7.3%**, no realizó ningún acto de participación ciudadana en los años recientes. Un 22.1% adicional se limitó a ejercer el voto en la última elección presidencial de su país.
- En conjunto, alrededor del **30%** de las personas pueden ser catalogadas de la siguiente forma: o no ejerce sus derechos de participación o lo hace de manera intermitente, en la modalidad de participación política que menos esfuerzo personal requiere, es decir, mediante el voto.
- El **37.6%** de las personas intervienen en la vida pública de su país más allá de la participación electoral. Además de votar, contactan autoridades públicas cuando hay problemas que afectan a sus comunidades, participan en manifestaciones públicas y colaboran con tiempo, trabajo o dinero en la resolución de los problemas comunales.
- El **13.3%** de las personas realiza actividades de participación política más allá de la electoral, pero sin alcanzar el nivel y la diversidad de las acciones de los ciudadanos altamente participativos. Estas personas combinan el ejercicio del sufragio con al menos otra modalidad de participación política: votan y contactan autoridades, votan y participan en manifestaciones públicas y en algunos casos pueden, además, colaborar con la comunidad.
- Dentro del grupo anterior, un sector desarrolla actividades políticas no electorales de participación ciudadana: **4.9%** se abstiene de votar pero contacta autoridades públicas y participa en manifestaciones públicas.
- Finalmente, **33.2%** de los latinoamericanos son personas socialmente activas, la mayoría de las cuales tiene a lo sumo una intervención esporádica en la política por medio del voto. Las personas en este grupo se encuentran en una posición intermedia entre los ciudadanos apáticos y los políticamente activos.



CONCLUSIONES FINALES

La información presentada en este boletín busca dar un panorama general del por qué la participación es importante para el desarrollo del país, a la vez que analiza cómo ha sido evaluada dicha participación, en qué áreas de debe trabajar y cuál es la opinión de los ciudadanos respecto de las formas de expresar su sentir respecto de la situación del país.

Una de las más alarmantes lecciones aprendidas es que los mecanismos de participación que están siendo utilizados por los ciudadanos no responden a una práctica democrática sólida, sino que cada

Formas alternas de Expresión Ciudadana

vez más apelan a la **protesta pública** o **manifestación**. Es por ello que debe hacerse énfasis en la necesidad de construir espacios de expresión ciudadana, en donde las personas puedan hacerse escuchar a través de mecanismos institucionalizados.

Hoy más que nunca, la participación ciudadana se vive como una necesidad palpable en la población, buscando cada vez más un mayor **involucramiento** por parte de **jóvenes** y **sectores tradicionalmente separados de la actividad política**. Por dicha razón, será necesario comprender sus motivaciones e identificar los mejores medios para que su participación contribuya a fortalecer la democracia del país y así ser una contribución directa con el desarrollo de Guatemala.

La conclusión a la que llega el **PNUD** con el estudio presentado es que *“la casi unanimidad de las personas consultadas piensa que una mayor participación en cualquiera de sus formas tiende a fortalecer el funcionamiento de las instituciones democráticas. En este sentido amplio, más participación aparece en general como preferible a menos participación.”*

En síntesis, una mayor participación es un aliciente para la **institucionalización de la democracia** en Latinoamérica, permitiéndole a los ciudadanos el acceder con mayor facilidad a las autoridades, controlar la gestión y generar un ejemplo a las demás personas sobre los beneficios que trae consigo el fortalecimiento del sistema político en el que viven.

Existe una serie de ejemplos exitosos a lo largo de la región como lo son los **Presupuestos Participativos** en Portoalegre (**Brasil**), los **Centros de Gestión y Participación Comunal** en Buenos aires (**Argentina**), los **Cabildos Abiertos** en Cuenca (**Ecuador**) y una serie de mecanismos constitucionales en **Colombia**, de los cuales se resalta el **Referéndum**, las **Veedurías Ciudadanas** y la **Revocatoria de Mandato**. Esta es tan sólo una muestra de que existen formas alternas y legítimas de expresión ciudadana.

Al final, la participación se vuelve el contrapeso que hacía falta dentro de la estructura de **rendición de cuentas** en el país, dándole al ciudadano un papel activo en la toma de decisiones. La evidencia muestra que esta participación se acentúa en la medida que el ámbito de acción se aproxima a la localidad, lo que fortalece el control del actuar del representante y vincula al ciudadano con la obtención de resultados.

Manuel Medina Guerrero, en su ensayo **“La promoción de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los procesos de descentralización”**, concluye:

*“Pero si el incremento de la **participación ciudadana** encuentra en los países en desarrollo un amplio terreno donde desplegarse, es en el **nivel local de gobierno donde puede adquirir su máxima potencialidad**. De una parte, porque el propio ámbito municipal es el idóneo para que se desarrollen las prácticas participativas, toda vez que resulta evidente que cuanto menor es la escala, mayores son las posibilidades de la implicación directa de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones que les afectan.”*

