

IIDH

Instituto Interamericano
de Derechos Humanos

Un acercamiento a la participación política desde la dimensión de la pobreza



IIDH / CAPEL

 **Asdi**
AGENCIA SUECA
DE COOPERACION
INTERNACIONAL PARA
EL DESARROLLO




REAL EMBAJADA DE NORUEGA

Un acercamiento a la participación política desde la dimensión de la pobreza

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Con el apoyo de:
Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Agencia Danesa de Cooperación Internacional
Real Embajada de Noruega

*A la memoria de Raúl Leis,
investigador que contribuyó
decisivamente al desarrollo de los
trabajos que nutren esta publicación*

323.5
I59u

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Un acercamiento a la participación política desde la dimensión de la
pobreza / Instituto Interamericano de derechos humanos -- San José,
C.R. : IIDH, 2011

394 p. : 22x28 cm.

ISBN 978-9968-611-82-4

1. Participación política 2. Pobreza.

Las ideas expuestas en este libro son de exclusiva responsabilidad de las personas autoras y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al editor.

Equipo productor de la publicación:

Programa
IIDH/CAPEL

Joseph Thompson
Vittorio Corasaniti
Coordinación académica

Joseph Thompson
Vittorio Corasaniti
Natacha V. Osenda
Juan José Narciso Chúa
Roxana Marroquín
Efraín Díaz Arrivillaga
Ibis Colindres
Mauro Ampié Vélchez
Randall Blanco Lizano
Raúl Leis R.
Olaya Dotel
Luis Fernando Velásquez Leal
Aída Constanza Serna Cortés
Diana Mendez Ardila
María de Los Ángeles Fernández Ramil
Autoras (es)

Steffan Gómez-Campos
Revisión de estilo

Producción Editorial-Servicios Especiales - IIDH-
Portada y artes finales

M y RG S.A.
Impresión

**Publicación coordinada por
Producción Editorial-Servicios Especiales del IIDH**

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica
Tel.: (506) 2234-0404 Fax: (506) 2234-0955
e-mail: s.especiales2@iidh.ed.cr
www.iidh.ed.cr

Presentación	15

Capítulo I

Un acercamiento a la participación política desde la dimensión de la pobreza

1. En búsqueda de respuestas	21
2. De los pobres, la pobreza y los derechos	21
3. Los cuatro ejes de investigación	24
3.1 Derecho a determinar su propia forma de organización	24
3.2 Derecho a elegir y ser elegido	26
3.3 Derecho a participar en el trabajo de las instituciones públicas	27
3.4 Derecho a exigir rendición de cuentas	28
4. Algunas líneas comunes constatadas en las investigaciones	29
5. El mercado laboral	29
6. La creación de la ley como momento de participación	31
7. Pobreza y clientelismo	32
8. Información y comunicación	32
9. El circuito de la doble decepción	34
10. La investigación y las actividades del IIDH y del IIDH/CAPEL	35

Capítulo II

Pobreza y participación política en México

1. Introducción	39
2. Metodología	40
3. Debate conceptual y empírico: pobreza y participación política en México	41
4. Análisis de dos experiencias de organizaciones populares y su incidencia en la política pública en la ciudad de México	45
5. La Plataforma de Organizaciones Civiles de la Ciudad de México	46
6. Constricciones y posibilidades de las organizaciones populares para incidir en la política de vivienda en la ciudad de México	47
7. La Carta de la Ciudad de México por el derecho a la ciudad	50
8. Reflexiones sobre la experiencia y recomendaciones	51
Bibliografía	53

Capítulo III

Pobreza y participación política en Guatemala

1. Introducción	59
2. Metodología	60

3. Debate conceptual y empírico: pobreza y participación política en Guatemala	60
3.1 Consideraciones acerca de la pobreza.....	60
3.2 La exclusión, la discriminación y el racismo en Guatemala: tres realidades mutuamente imbricadas	61
3.3 Concentración de poder e inequidad	63
3.4 Participación ciudadana y participación política: Dos momentos, un solo espacio	65
3.5 La interacción entre pobreza y participación	67
4. Resultados de los estudios de casos: Los cuatro ejes y los cuestionarios	69
4.1 Eje I: El derecho de las personas a determinar su propia forma de organización.....	69
4.1.1 Las diferentes formas de participación	70
4.1.2 Reflexiones sobre la participación ciudadana y la participación política en Guatemala: diferencias conceptuales	71
4.2 Eje II: El derecho a elegir y ser electo	76
4.2.1 Consideraciones y reflexiones sobre las preguntas planteadas en el segundo eje	77
4.2.2 Respuestas a las preguntas de investigación del segundo eje	79
4.2.2.1 Libertades que se ven reducidas, afectadas o limitadas a la hora de votar.....	79
4.2.2.2 ¿Es efectivamente libre o igual el voto de los pobres con el analfabetismo (imposibilidad o limitaciones para la consulta del padrón electoral)?	82
4.2.2.3 ¿Cuáles son los medios que las instituciones públicas ponen a disposición de la población pobre para las votaciones?	82
4.2.2.3.1 Papeletas (diseño y uso)	82
4.2.2.3.2 Señalización (calidad y facilitación de condiciones de orientación al votante)	83
4.2.2.3.3 Padrón electoral (excluyente o incluyente; identificación de las zonas donde las limitaciones son mayores).....	83
4.2.2.3.4 Discapacidad (¿son los pobres más proclives a contar con menos atención y condiciones para ejercer derechos?).....	83
4.2.2.3.5 Apoyo para mujeres embarazadas o para padres de familia que lleguen a las urnas con uno o más hijos	83
4.2.2.3.6 Modalidad de votación y analfabetismo (voto electrónico versus voto manual).....	83
4.2.2.3.7 Documento de identidad (¿es gratuito o no? ¿quién tiene acceso?).....	84
4.2.2.4 ¿Cuál es el nivel de participación política de la población pobre durante el día de las votaciones?	84
4.2.2.5 ¿Cuáles son las probabilidades e involucramiento en la compra de votos?	84
4.2.2.6 ¿Cómo se manifiesta el clientelismo y de qué forma esto incide en el comportamiento de los electores?	84
4.2.2.7 ¿Quién efectivamente participa en el proselitismo político fuera de los recintos electorales durante el día de las votaciones y por cuál motivo?	85

4.2.2.8	¿Cuáles son las expectativas que proceden del ejercicio del derecho al voto?	85
4.2.2.9	La percepción de los hombres y las mujeres que no pueden o no pudieron votar y los motivos por los cuáles sucedió.....	85
4.2.2.10	La percepción de las personas menores de edad frente a la movilización nacional (si tiene conocimiento de ella), de su comunidad o familia.	86
4.3	Eje III: Participación ciudadana.....	87
4.3.1	Respuestas a las preguntas	88
4.3.1.1	¿Cómo esas organizaciones o comunidades exigen sus derechos y cuál es la forma en que se presentan frente a las instituciones públicas?	88
4.3.1.2	¿Cuál es su poder de incidencia en la toma de decisiones y cuáles son los mecanismos a través de los cuales dicho poder se manifiesta (si por ejemplo, existe un representante dentro de la misma institución o si el poder de incidencia es ejercido a través de un control meramente externo)?	89
4.3.1.3	¿Hay involucramiento de la población pobre en la toma de decisiones por parte de las instituciones públicas (requerimiento de informaciones, invitación a reuniones formales e informales)?.....	90
4.3.1.4	¿Existen mecanismos legales de participación o queda a discreción de las instituciones públicas escuchar la opinión de las personas pobres?.....	90
4.3.1.5	¿Existe discriminación por parte de las instituciones públicas al momento de tener que tomar en cuenta las necesidades de un particular tipo de comunidad (afrodescendientes, indígenas, etnias particulares)?.....	93
4.4	Eje IV: Rendición de cuentas	98
4.4.1	¿Existe una legislación en materia de habeas data?	99
4.4.2	¿Ha diseñado el Estado alguna estrategia o está aplicando políticas públicas en materia de promoción de la transparencia?	99
4.4.3	¿Cuál es el área de acceso a la información (reuniones públicas, sistemas informáticos, mass media, periódicos)?	100
4.4.4	¿Cuáles son las instituciones públicas que ofrecen ese espacio para la población pobre?	100
4.4.5	¿Existe un mecanismo de comunicación efectiva?	101
4.4.6	¿Con base a este mecanismo, dispone la población pobre de la información necesaria para poder recurrir a las instituciones públicas en un plazo rápido y razonable?	101
4.4.7	¿Hay intervención de la sociedad civil en apoyo al requerimiento de rendición de cuentas?.....	101
5.	Conclusiones y recomendaciones	102
5.1	Conclusiones	102
5.1.1	Eje I: El derecho de las personas a determinar su propia forma de organización.....	102
5.1.2	Eje II: El derecho a elegir y ser elegido	102

5.1.3 Eje III: Participación ciudadana	104
5.1.4 Eje IV: Rendición de cuentas	105
5.2 Recomendaciones	106
5.2.1 Eje I: El derecho de las personas a determinar su propia forma de organización	106
5.2.2 Eje II: El derecho a elegir y ser electo	106
5.2.3 Eje III: Participación ciudadana	107
5.2.4 Eje IV: Rendición de Cuentas	107
Bibliografía	108

Capítulo IV

Pobreza y participación política en El Salvador

Introducción	111
1. Metodología	111
2. Debate conceptual y empírico	112
3. Resultados	114
3.1 Instituciones del Estado	114
3.1.1 Identificación de la pobreza	114
3.1.2 Derecho a la organización	116
3.1.3 Derecho a votar y ser elegidos	118
3.1.4 Incidencia política	119
3.1.5 Rendición de cuentas	120
3.2. Sociedad civil	120
3.2.1 Identificación de la pobreza	120
3.2.2 Derecho a tener una organización	125
3.2.3 Derecho a votar y ser elegido	131
3.2.4 Incidencia política	134
3.2.5 Rendición de cuentas	135
4. Conclusiones	136
Bibliografía	137

Capítulo V

Pobreza y participación política en Honduras

1. Introducción	141
2. Metodología	141
3. Debate conceptual y empírico: pobreza y participación política en Honduras	142
3.1 Factores generadores de pobreza	144
3.2 Educación y gobernanza como pilares que generan sociedades más igualitarias	145

3.3	¿Cuántos son los pobres en Honduras?.....	146
3.4	Los grupos vulnerables se encuentran en mayor condición de pobreza	146
3.5	Posibilidad de la población de salir de la condición de pobreza.....	147
4.	Resultados del estudio.....	149
4.1	Derecho a tener una forma de organización.....	149
4.2	Derecho a votar y ser votados	158
4.3	Incidencia política	164
4.4	Rendición de cuentas	168
5.	Conclusiones y recomendaciones	171
5.1	Conclusiones	171
5.2	Recomendaciones	172
	Bibliografía	174

Capítulo VI

Pobreza y participación política en Nicaragua

1.	Introducción	177
2.	Metodología	179
3.	Marco conceptual y empírico.....	180
4.	El derecho de las personas pobres a determinar su propia forma de organización.....	181
5.	El derecho de elegir.....	182
5.1	El abstencionismo	184
5.2	La obtención de la cédula	185
5.3	La universalidad del sufragio.....	187
6.	El derecho de las personas pobres de ser elegidos.....	187
7.	Las consecuencias de la pobreza en el ejercicio de la libertad de expresión	189
8.	El derecho de participar en la redacción de normas y políticas públicas junto con los representantes de las instituciones públicas	190
8.1	Estado actual del modelo de participación diseñado por la Ley de Participación Ciudadana	191
9.	El derecho de petición, denuncia y a la crítica que es propio de las personas pobres	194
10.	El derecho de organizarse o afiliarse a partidos políticos para participar, ejercer u optar al poder	194
10.1	La participación en las elecciones regionales de la Costa Caribe.....	195
11.	El acceso de las personas pobres a la información pública.....	196
12.	El derecho de exigir rendición de cuentas a los representantes de las instituciones públicas	198
13.	Resultados de la investigación	199
13.1	¿Quiénes son, cuántos son, donde están, cuáles son sus esperanzas?.....	199
13.2	Derecho a votar y ser votados	208

13.3 Rendición de cuentas	212
13.4 Experiencia institucional.....	213
14. Conclusiones	214
14.1 La promoción de la participación ciudadana por las organizaciones sociales	215
15. Recomendaciones.....	216
Bibliografía	218

Capítulo VII

Pobreza y participación política en Costa Rica

Introducción	223
1. ¿Cómo se hizo esta investigación?.....	223
1.1 Dos precisiones necesarias.....	224
1.2 Estrategia de investigación y productos esperados	224
1.3 Directorio de experiencias	224
1.4 La creación del contexto interpretativo.....	228
1.5 Resultados de investigación	228
2. Tener derechos, saber que tengo derechos, vivir los derechos, limitaciones a los derechos, aprender a ejercer los derechos	228
2.1 Un contexto interpretativo	228
2.2 Ciudadanía, democracia, economía, participación política y control ciudadano en Costa Rica	229
2.2.1 Compartir o competir: ¿Qué significa economía?	229
2.2.2 Pobreza no, pobreza.....	230
2.2.3 Mercantilizar las relaciones sociales y los derechos	231
2.2.4 Ciudadanías precarizadas	232
2.2.4.1 La democracia reducida a procedimientos produce elitización.....	233
2.2.4.2 Sujetos jurídicos	234
3. Los resultados de la investigación	235
3.1 Poblaciones vulnerables y participación política.....	235
3.1.1 Poblaciones afrodescendientes.....	235
3.1.2 Las poblaciones migrantes	236
3.1.3 Las personas con discapacidad	237
3.1.4 Las poblaciones indígenas	238
3.1.4.1 Y en Costa Rica ¿qué tenemos?	239
3.1.4.2 Caracterización de tendencias observables a partir de los informes reseñados	240
3.2 Clientelismo político desde la perspectiva del ciclo político-electoral. Evidencia empírica del Ciclo Político-Económico en Costa Rica.....	242

3.3	Abstencionismo en Costa Rica: reflexiones generales y tendencias.....	244
3.3.1	Abstencionismo: definición y resultados	246
3.3.1.1	Evidencias empíricas de las relaciones entre abstención, pobreza y acceso a sitios de votación	246
3.4	La rendición de cuentas es un derecho constitucional	249
3.5	Resultados generales de las entrevistas.....	252
3.5.1	INAMU: cursos de formación política y creación de agendas de mujeres	253
3.5.2	Fundación Arias: Red de mujeres rurales centroamericanas	254
3.5.3	CEP-Alforja: La creación de la Red de Control Ciudadano	255
3.5.4	FUNPADEM: proyectos de fortalecimiento con poblaciones afrodescendientes e indígenas.....	256
3.5.5	FOMUDE. Proyecto de fortalecimiento municipal y descentralización.....	258
4.	Conclusiones y recomendaciones	259
4.1	Recomendaciones finales	263
	Bibliografía	265

Capítulo VIII

Pobreza y participación política en Panamá

	Introducción	271
1.	Metodología	271
2.	Resultados de los cuestionarios.....	272
2.1	Identificación de la pobreza	272
2.2	Derecho a tener una forma de organización.....	272
2.3	Derecho a votar y ser votados	273
2.4	Incidencia política	275
2.5	Rendición de cuentas	276
3.	Debate conceptual y empírico: pobreza y participación política en Panamá.....	278
3.1	Equidad, bienestar y desarrollo humano	278
3.1.1	La brecha entre riqueza y pobreza	279
3.1.2	La brecha territorial.....	283
3.2	Pobrezas y potencialidades indígenas.....	284
3.2.1	La población indígena.....	284
3.2.2	Los territorios	286
3.2.3	El capital social	287
3.2.3.1	El capital social en los espacios rurales.....	287
3.2.3.2	El capital social en los espacios urbanos	288
3.2.3.3	Movimientos sociales	289

3.2.4 Capacidad de interactuar con la biodiversidad	289
3.2.5 La cultura e identidad.....	290
3.2.6 Carencias	290
3.2.7 El espacio rural.....	290
3.2.8 ¿Por qué la pobreza indígena?	291
3.2.9 Propuestas indígenas de desarrollo con identidad.....	293
3.3 Pobreza urbana.....	296
3.4 Participación y desarrollo local	299
4. Conclusiones y recomendaciones	305
4.1 Conclusiones	305
4.2 Recomendaciones	307
Bibliografía	309

Capítulo IX

Pobreza y participación política en el Caribe

Introducción	315
1. El Caribe: escenario marcadamente diferenciado	315
2. Sistemas políticos y electorales en el Caribe	317
2.1 Elecciones presidenciales.....	319
2.2 Concurrencia del ciclo electoral.....	319
3. Los excluidos en el Caribe	319
3.1 Las mujeres	320
3.2 Los Rastafari	320
3.3 Los migrantes.....	320
3.4 Las personas en situación de pobreza	321
3.5 Identificación de las personas en condición de pobreza	321
4. Organización de los sectores excluidos	322
4.1 Las mujeres	323
4.2 Los Rastafari	323
4.3 Los migrantes.....	324
4.4 Acciones dirigidas a la población en situación de pobreza en general	324
5. Derecho a votar y ser votado.....	326
6. Incidencia política	329
7. Rendición de cuentas	330
8. Experiencia institucional.....	330
9. Conclusión	331
Bibliografía	332

Capítulo X

Pobreza y participación política en la Región Andina

Resumen	337
1. Introducción	337
2. Metodología	338
3. Pobreza y participación política: aproximaciones teóricas y prácticas	341
4. Resultados: estudios de casos, los 4 ejes y los cuestionarios	345
4.1 Organización	346
4.2 Derecho al voto	349
4.3 Incidencia política	351
4.4 Rendición de cuentas	352
5. Recomendaciones	353
Bibliografía	355

Capítulo XI

Pobreza y participación política en el Cono Sur

Introducción	359
1. Metodología del estudio	359
2. Aproximaciones al debate conceptual y empírico acerca de la pobreza y la participación política, con foco en el Cono Sur	361
2.1 La participación política y los contextos de pobreza	361
2.2 Capital social y participación política	362
2.3 ¿Qué sucede con la participación de las personas pobres?	362
2.4 Algunos estudios sobre la participación política de los pobres	363
2.4.1 Brasil y Chile	364
2.4.2 Los pobres urbanos y la participación en Chile	365
2.4.3 Bolivia	365
2.4.4 Argentina	366
2.5 La participación política “formal” y la abstención electoral	366
3. Resultados de los estudios de caso en base a los cuatro ejes sugeridos por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)	367
4. Conclusiones y recomendaciones	371
Bibliografía	375

Capítulo XII

A modo de conclusion y de cara al futuro

1. A modo de conclusión	379
2. De cara al futuro	381

La crisis de los derechos políticos y de participación ante la desigualdad y la exclusión de las personas y comunidades más pobres en América Latina y el Caribe.

La desigualdad social y la pobreza extrema son los más endémicos y agudos problemas de la democracia y de los derechos humanos en las Américas. Ante este panorama, el IIDH formuló el enfoque estratégico desde 2006, a modo de emprender un esfuerzo integral de la concepción más desarrollada y progresista de los derechos humanos que abra una ruta de pensamiento crítico en el sistema interamericano de derechos humanos desde la dimensión de la desigualdad y extrema pobreza. El esfuerzo nos ha llevado a desarrollos legales y jurídicos, y a estudios y análisis de los derechos políticos únicos en el historial del IIDH. Hoy el IIDH, por ejemplo, cuenta con medidores de seguridad en las escuelas más relegadas en varios países de América Latina y el Caribe (ALC), junto a iniciativas de los ministerios de educación pública.

El esfuerzo interamericano también nos ha llevado a consultas regionales con organizaciones civiles que atienden la reclamación y reivindicación de personas y comunidades sin derechos a la tierra y sin alimentos, de mujeres sin papeles y las afectadas por la violencia social. Estas consultas regionales se han llevado a cabo en Montevideo (noviembre 2010) y en San Salvador (febrero 2011). El objetivo entonces del IIDH es incidir en la justiciabilidad de los derechos humanos y en la participación de sus derechos políticos más básicos, especialmente de las personas más pobres y de comunidades relegadas socialmente, así como en la generación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos a la organización política propia.

A partir de ese importante acumulado de experiencias, una lección aprendida por el IIDH es que la extrema pobreza va más allá de la mera insuficiencia de ingresos. Se trata de un fenómeno multidimensional causado entre las estructuras de poder que reproducen estratificación social y una política excluyente que discrimina a vastos sectores del continente americano, especialmente afectando a las mujeres, los pueblos indígenas, los afrodescendientes, la niñez y personas discapacitadas. Otra importante y aleccionadora enseñanza es que, sin objeciones, la participación política de la gente y de los pueblos, hay que mirarla dentro de las circunstancias política, histórica y social; y desde el “qué hacer” con el fomento y manejo del bien común dentro del marco democrático. Solo la organización política propia de estas comunidades y poblaciones enmendará precisamente la injusta distribución de bienes y la exclusión de los derechos humanos de las colectividades humanas más pobres en ALC. Este enfoque no solo es complejo sino que es ambiguo, de no tratarse plenamente ni de verificarla en su praxis y realización efectiva como lo propone la Carta Democrática Interamericana (septiembre 2001).

Empezamos esta investigación organizada por nuestro programa especial del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), analizando los derechos civiles y políticos desde la dimensión de la pobreza, enmarcados por el Art. 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Se plantó con una metodología muy esquemática, siguiendo los cuatro ejes de contenido en la definición del derecho a la participación política: el derecho a crear su propia forma de organización; el derecho a participar en el trabajo de las instituciones públicas; el derecho a elegir y ser elegido; y el derecho a pedir rendición de cuentas. Sin embargo, durante la realización de los trabajos surgió una espontánea dinamización política a propósito de la cantidad de información que continuamente procedía de los trabajos y sondeos de la investigación en los diferentes países de la región. De ahí que como lo planteamos desde 2006, y ahora con más insistencia nos preguntamos críticamente acerca de ¿cuál es la eficacia de los derechos humanos y qué sentido realmente tiene la democracia para los derechos de las personas más pobres y de las comunidades relegadas políticamente por la desigualdad? y ¿cuál es el grado de realización efectiva de participación en los derechos al voto y en el ejercicio del poder político en igualdad de condiciones?

Pobreza no podía ser considerada sólo como una condición económica que no permite el acceso mínimo a derechos civiles y políticos y por este motivo decidimos analizar el fenómeno desde diferentes perspectivas que incluyen, además de la dimensión económica, la social, la familiar, la mental, la moral e incluso la espiritual. La situación de pobreza va más allá de la privación material en términos de un concepto apropiado de ingreso o consumo, comprendiendo también bajos índices en educación y salud, así como la grave exposición al riesgo y la falta de equidad, y la misma capacidad de expresar sus necesidades y carencia de poder para influenciar las decisiones que afectan su bienestar en una realidad socialmente dividida y escindida.

El resultado es una investigación que se sale de los esquemas tradicionales. Retoma el concepto de bienestar y la forma de medirlo. Abarca aspectos más allá de los derechos civiles y políticos para poderlos promocionar e implementar responsablemente. Y es un intento modesto, pero pragmático al fin de que las categorías sociales y humanas en condición de vulnerabilidad social, se apropien realmente en su praxis de la realización de sus derechos que otros no lo pueden hacer en su representación política.

Por este sentido se consideraron temas tanto objetivos (el desarrollo paralelo de derechos económicos, sociales y culturales y derechos civiles y políticos; la relevancia del mercado y el sistema de producción y consumo infinito que ha dictado las reglas que disciplinan a la sociedad) como subjetivos, incorporando conceptos como el circuito de la doble decepción política y la felicidad interna bruta (término utilizado en el Estado de Bután) como contradictorios. Porque “desde la cultura de la pobreza, la vida se experimenta siempre como amenazada. La inseguridad es la nota fundamental. Desde la seguridad básica de alcanzar la sobrevivencia. Cada día despierta con la duda de si aparecerán los recursos para enfrentarlo. El mundo le es hostil y ajeno”, concluye Jorge Cela SJ, en “La otra cara de la pobreza” (p.51. Centro de Estudios Sociales P. Juan Montalvo SJ) Más allá de lo económico pues es necesario centrarnos en la persona humana y poner sus derechos deseados y sus decepciones reales - como un leve espacio de la felicidad, si es posible decirlo así - en el centro de la agenda humanitaria de la región y del sistema interamericano de protección de derechos humanos.

En este sentido ante la actual crisis que se ha agravado desde finales de 2008, se impone como una oportunidad única para valorar lo que es normal en la diversidad de las comunidades humanas y sus derechos esenciales a la vida digna. Esta no es una visión genética sino esencialmente cultural, social y espiritualmente tratada en un estudio de derechos humanos donde hemos introducido conceptos como multiculturalidad e interculturalidad. De tal forma, resultaría muy reductivo relevar la dimensión de la pobreza clasificándola según el promedio de gastos diarios.

Aunque la tremenda escasez de recursos sitúa a las personas extremadamente pobres en condiciones inhumanas, esta indefensión, hostilidad permanente y relegamiento violento, contrasta con la enorme riqueza acumulada en ciertas regiones, países y grupos de la región. Persiste la desigualdad entre países y al interior de los mismos. La pobreza extrema continúa siendo excesivamente alta y grave, particularmente en nuestra región, la cual sigue siendo la más desigual del mundo, pese a los avances significativos de esta primera década del siglo XXI. En efecto, la mayoría de nuestra niñez y adolescencia no accede al derecho a la educación de calidad, la mortalidad materna es alta y los mecanismos fiscales determinan una exigua capacidad redistributiva del gasto.

Este es el desafío enorme que enfrenta nuestra democracia. Hace falta mucho que hacer con las estrategias de desarrollo inclusivo y hacer vigentes los derechos humanos para erradicar el peligro que enfrenta la democracia al coexistir con niveles tan extensos de pobreza. La creación de mayores espacios sociales para que la ciudadanía decida; para que desarrolle sus derechos humanos y proyectos de vida digna; y la educación en todos los niveles es la clave para reducir la desintegración social y erradicar el miedo a la inseguridad.

Como señalé al inicio, la presente investigación parte de los postulados de la estrategia institucional “Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza. Una ruta por construir en el sistema interamericano” (IIDH, 2007), buscando vías efectivas de aproximación desde el derecho de la participación política de personas y comunidades en extrema pobreza e indigencia. Al final, debo señalar que la mayor lección del proceso está reflejada en la angustia y ausencia de condiciones para el ejercicio mínimo de los derechos en las personas y comunidades que diariamente se les despoja de su identidad existencial y social. No hay por hoy ninguna forma de energía movilizadora ni hay dinámicas participativas para que esta ciudadanía relegada fije sus derechos ante la realidad política. Los partidos y entidades políticas les prometen, pero no incluyen sus derechos; ni hay organización social con fuerza política e incidencia partidaria. Aún en las democracias más sólidas e históricas, las personas en estas denigrantes condiciones no cuentan para nuestra democracia, ni sus deseos mínimos son aspiraciones políticas; ni menos espacios ciertos a la felicidad humana. Se enfrentan todo el tiempo al cotidiano de la violencia y no hay posibilidades de tener derecho a la “vida digna” (Corte IDH)

El compendio de trabajos por países que ha organizado IIDH por medio de CAPEL muestra sólidos trazos sociológicos e ideas firmes del derecho de los derechos humanos para desarrollar la ruta que impida que la desigualdad y la exclusión de mucha gente en la región ponga en riesgo lo que nuestra democracia electoral ha conseguido en la participación popular. En consecuencia, tratamos de llamar a la atención que los Estados desplieguen iniciativas concurrentes en la justicia y urgentes en la participación política, a modo de cumplir con los compromisos interamericanos en materia de derechos humanos, en el marco de un modelo de desarrollo que priorice la inversión en la gente y la gobernabilidad democrática, el empoderamiento de los derechos de las personas en extrema pobreza y de sus comunidades humanas.

Esta lectura común fue compartida por Raúl Leis, amigo y ser humano que vivió comprometido con los derechos de su gente en Panamá y con la felicidad de nuestros pueblos de América. Fue el referente panameño en esta actualidad de investigación política y al final de su vida nos dejó su convicción más disciplinada de considerar por encima del valor de nuestra democracia, los derechos de las personas más relegadas y extremadamente pobres de las Américas.

*Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo*

Capítulo I

Un acercamiento a la participación política desde la dimensión de la pobreza

*José Thompson**

*Vittorio Corasaniti***

*El mundo se divide en:
Los que comen chocolate sin pan;
Los que no pueden comer chocolate si no tienen también pan;
Los que no tienen chocolate;
Los que no tienen pan;
(Stefano Benni - Margherita Dolcevita)*

* José Thompson, abogado y profesor universitario costarricense, especializado en Derecho Internacional (Universidad de Costa Rica, Università degli Studi, Perugia, Italia), es actualmente y desde el año 2000 el Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), programa especializado para la promoción de la democracia, los derechos políticos y las elecciones, del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Instituto con el cual se ha vinculado en diversas formas a lo largo de más de veinticinco años y al cual actualmente sirve también como Director Adjunto. Cuenta, igualmente, con experiencia en el servicio exterior de su país en el periodo 1994-1998, como Ministro Consejero y Cónsul General en la Embajada de Costa Rica ante los Estados Unidos de América culminando como Encargado de Negocios a.i. de esa sede diplomática (1997-1998). Tiene consolidada trayectoria como docente universitario en temas de Derecho Internacional, al servir como profesor titular de Derecho Internacional Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica desde 1984 y hasta la fecha, con rango actualmente de Catedrático Mayor. Es autor de artículos, libros e investigaciones especializadas en temas de justicia, democracia, sistemas electorales, Derechos Humanos y Derecho Internacional.

** Vittorio Corasaniti, Oficial de Programa del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, responsable de los proyectos de cooperación para México y el Caribe, donde trabaja en apoyo a las instituciones públicas y de la sociedad civil en tema de educación en derechos humanos, educación en y para la democracia, seguridad y temas inherentes al campo de acción del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL); doctorando en derecho internacional público en la Universidad de Milano-Bicocca, Italia; se ha especializado en Derechos Humanos y Derecho Internacional en la Universidad de Oxford, Reino Unido; cuenta con publicaciones en materia de derecho internacional público, derechos humanos y derecho de la niñez; ha realizado una visita profesional en la Corte Interamericana de Derechos Humanos y ha sido docente universitario en la Universidad Metropolitana de Castro Carazo de Costa Rica, consultor de Naciones Unidas en tema de explotación y protección de las víctimas de trata de personas y consultor del Instituto Interamericano de Derechos Humanos en tema de promoción de la transparencia y lucha contra la corrupción desde una perspectiva educativa.

1. En búsqueda de respuestas

Al aproximarnos a la relación entre la participación política (entendida como un complejo de derechos) y la pobreza, partimos de un cuadro algo difuso en el que figuraban dudas e interrogantes iniciales. ¿Impactará negativamente la condición de pobreza en las distintas esferas (derecho a elegir, derecho a ser elegido, derecho a desempeñar funciones públicas, entre otros) de la participación política de la misma manera? Parece claro que una persona pobre no tiene la misma oportunidad real de financiar una campaña política que una persona solvente, pero ¿se soluciona esto por vía del financiamiento público?, si no, ¿puede este hecho llegar a constituir una abierta violación de las obligaciones internacionales en materia de Derechos Humanos? En el caso del derecho a elegir, ¿coincidirá el mapa del abstencionismo con el de las poblaciones en condición de pobreza? De no ser así, ¿qué atractivo o interés ofrece el sistema democrático y político a poblaciones excluidas por medio de la pobreza, para que concurran a las urnas? Y en otra línea de reflexión, ¿puede la participación política generar formas de organización que contribuyan realmente a salir de la condición de pobreza?

Es evidente que la pobreza, factor de exclusión en sí misma, limitación real al goce y ejercicio de derechos económicos tales como la educación, la vivienda o la salud, incide también como agravante de otras formas de exclusión: una mujer indígena, discapacitada físicamente, sufrirá círculos concurrentes de exclusión. ¿Será la participación política una vía para hacerse oír o será un ritual lejano y ajeno en el que sólo tangencialmente participa?

En particular, ¿cómo funciona la pobreza como obstáculo real al ejercicio de los distintos derechos políticos y sus conexiones con otros derechos humanos fuertemente relacionados, como la libertad de expresión o la libertad de reunión? ¿Cuán libre e igual es el voto de una persona que no puede satisfacer siquiera sus necesidades básicas en materia de alimentación?

¿Qué efecto tiene la pobreza como factor de postergación y de qué manera resulta en el deterioro de la legitimidad del sistema o aun en la añoranza de “entidades paralelas de poder”, que sean más cercanas, más propias, aun al margen de la licitud?

¿Por qué la tendencia a referirse a la pobreza como un “problema” y no como un desafío cuya superación debe ser prioritaria en la formulación de planes de campaña y de programas de gobierno?

A estas y otras interrogantes similares busca responder la investigación que ahora presentamos, en el marco de la estrategia del Instituto Interamericano de Derechos Humanos en materia de pobreza y propone también un debate amplio sobre las formas en las cuales esta particular categoría de ciudadanos vulnerabilizados pide y pretende sus derechos; y sobre las respuestas recibidas por las instituciones públicas, investidas de la representación popular.

2. De los pobres, la pobreza y los derechos

Pobre proviene del latín, *pauper*, contracción de *pauca pariens*, es decir quién produce pocas cosas o, más técnicamente, pocos bienes. Del solo análisis etimológico de la palabra, se destacan tanto el concepto de bien como de producción.

Está más allá de discusión que el concepto de “bien” no es solamente económico, sino también abarca otros sectores como lo son el cultural y el social. Existen relaciones claras entre capital social, capital cultural y capital económico, puesto que el combate a la pobreza no puede prescindir del aumento cuantitativo y cualitativo de esos tres tipos de recursos.

También el concepto de productividad no debe ser entendido en sí mismo, sino debe estar directamente relacionado con el otro y más amplio concepto de disponibilidad, debido a que no es suficiente producir bienes para no estar en condición de pobreza, sino es preciso también disponer de ellos. Tal como se ha destacado en varias sedes internacionales, es indispensable que los Estados incluyan en sus agendas políticas el combate a la pobreza, ya que esa condición afecta a toda la sociedad democrática y no solamente a algunos sectores de ella. En demasiadas ocasiones se ha confundido el concepto de economía con el menos amplio concepto de finanzas, este último refiriéndose solamente al flujo de dinero, mientras que el primero abarca la administración de los bienes necesarios para la vida humana, bienes cuya característica principal es la escasez, ya que son agotables y no disponibles en cantidades iguales para todas las personas. En el mismo concepto de economía está implícito el concepto de redistribución de los bienes (o, usando una expresión más común, redistribución de la riqueza), debido a que estos no son distribuidos de forma equitativa en naturaleza.

Desde esa perspectiva, se toma en consideración que la pobreza procede en primer lugar de la exclusión, una actitud que puede manifestarse a través de un comportamiento activo (discriminación) o una omisión (indiferencia) de las instituciones y de la sociedad y que puede llegar a manifestarse como autoexclusión por parte de las mismas personas en condición de pobreza.

Dicha exclusión es más evidente en el plano de los Derechos económicos, sociales y culturales, por la marginación de las personas en condición de pobreza del procedimiento de redistribución de los recursos, que son en la mayoría de los casos recursos físicos.

No así en el plano de los derechos civiles y políticos, cuya violación en este caso pasa mayormente inobservada por su leve conexión con el mundo físico, con el mundo de los objetos, de lo que se palpa y se come. Aun más si la exclusión acontece por omisión y no por discriminación directa.

Por este motivo, se hace necesario estudiar la relación entre la pobreza y los derechos civiles y políticos, en particular la participación, es decir el medio que la ciudadanía tiene a disposición para hacer valer su posición frente al Estado y al resto de la sociedad en la que vive.

Antes de empezar a investigar un tema complejo como éste, era necesario tener una definición de pobreza lo más amplia posible, para no incurrir en el error de cumplir un análisis parcial, que considerara la pobreza como *status* unidimensional, cuyas causas podían desprenderse únicamente del contexto económico de un Estado, sin tomar en cuenta sus dimensiones políticas y sociales. Por este motivo se decidió hablar de A.jkfvkjfd Por este motivo, se prefirió hablar de pobreza s”” como “privación de”, aludiendo a la necesidad de satisfacción de exigencias primarias y de derechos fundamentales.

Esta carencia puede acercarse a la *carencia absoluta*, en la cual una parte de la población en condición de pobreza “vive, como en muchos países de América Latina, en la humillación de la miseria, sin la menor condición siquiera de crear su proyecto de vida, experimenta un estado de padecimiento equivalente a una muerte espiritual; la muerte física que a ésta sigue, en tales circunstancias, es la culminación de la destrucción total del ser humano¹”.

En esta condición, resulta casi impracticable el acercamiento a las instituciones públicas, o incluso tener conciencia de sus derechos civiles y políticos en vista de hacerlos valer frente al resto de la sociedad.

El estudio propuesto intenta abarcar poblaciones de menores ingresos, que responden a las definiciones más extendida de pobreza, pretendiendo destacar modelos que incluyan a segmentos bajos en términos socioeconómicos sin querer limitarse a la clasificación más tradicional de pobreza. Por ello, se entenderá

1 Corte IDH, sentencia Villagrán Morales y otros contra Guatemala, Voto Concurrente Conjunto De Los Jueces A.A. Cançado Trindade Y A. Abreu Burelli, Par. 9.

que forman parte de los sectores más desfavorecidos, las mujeres, las poblaciones indígenas, poblaciones autónomas por razones étnicas o culturales, las personas en condición de discapacidad, la niñez, salvo que exista clara evidencia de que su situación económica supera en demasía las desventajas que el sistema ha impuesto a su grupo².

La falta de acceso al trabajo, la vida dedicada al trabajo sin poder pensar en el trabajo dedicado a la vida, las exigencias de la familia, sobre todo cuando el acceso a la planificación familiar es nulo, la falta de una vivienda, de vestimenta adecuada, del acceso al sistema educativo, al sistema de salud o al seguro público: son todos factores que afectan a los derechos civiles y políticos de las personas en condición de pobreza, que deben preocuparse de satisfacer exigencias primarias sustanciales antes de presentarse a la sociedad como individuos con derechos.

La lucha contra la pobreza debe pasar por el desarrollo paralelo del capital económico, social y cultural, a través del trabajo constante en cuatro campos temáticos (acceso a la justicia, participación política, derechos económicos sociales y culturales, y educación en derechos humanos) con tres ejes transversales (género, diversidad cultural y relación sociedad civil-Estado), tal como lo ha postulado el IIDH, que además, ha expuesto que “los problemas recurrentes en materia de derechos humanos se derivan de la condición de vulnerabilidad de las personas por motivos de pobreza y es necesario dar al ser humano el lugar que le corresponde en la valoración de los derechos humanos por encima de los capitales, bienes y servicios, otorgándole más importancia a la problemática de la pobreza crónica como un atentado a la totalidad de los derechos Humanos”³.

Por lo que concierne el área de intervención del Centro de Asesoría y Promoción Electoral, esta propuesta toma en cuenta esas consideraciones específicas y es parte de una estrategia de intervención dirigida a incrementar la exigibilidad y la protección de los derechos civiles y políticos para mejorar la exigibilidad y protección de los derechos económicos sociales y culturales, en vista de una política más integral de lucha contra la pobreza⁴.

En efecto, más allá de la dimensión de la producción y de la propiedad de bienes (que son pocos pero no inexistentes), hay otro elemento que es importante destacar en la dimensión de la pobreza, y que contribuye a enriquecer la definición positiva de ella: los derechos humanos, en particular los derechos civiles y políticos. Cada persona, pobre o no, nace como titular de derechos frente al Estado.

El acto de nacer es suficiente para que la persona tenga capacidad jurídica, una calidad que se irá implementando conforme la persona alcance la mayor edad. Dicha capacidad jurídica, es decir la actitud de un sujeto a ser titular de derechos y deberes y, más en general de situaciones jurídicas subjetivas, es el instrumento que los ciudadanos tienen para reconocerse mutuamente. El concepto deriva de los derechos civiles y políticos, que son el medio innato a través del cual el titular de derechos frente al Estado democrático, en el cual queda implícita la presencia de un Estado de Derecho.

Para las disposiciones internacionales de derechos humanos, la vigencia del régimen democrático es una exigencia derivada de su propio texto, en la figura de los denominados “derechos políticos”. La CADH indica en su artículo 23 que:

“1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente

2 Instituto Interamericano de Derechos Humanos, “Acceso a la Justicia y Equidad”, San José de Costa Rica, 2000, p. 470.

3 Instituto Interamericano de Derechos Humanos, “Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza”, San José de Costa Rica, p. 43.

4 Instituto Interamericano de Derechos Humanos, “Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza”, San José de Costa Rica, p. 45.

- elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.....”

Partiendo del artículo 23 de la CADH, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos ha adoptado una definición de participación ciudadana para sus trabajos de investigación y educación. Según este enfoque, la participación política es una noción compleja, que se manifiesta en “toda actividad de los miembros de una comunidad derivada de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación como representantes políticos, participar en la definición y elaboración de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas encomendadas a sus representantes”.

En los trabajos del IIDH se optó por agregar una nota característica a la democracia, para entenderla como un concepto guía y motor y no simplemente como una descripción de la realidad: la necesidad de que sea “inclusiva”, esto es, que en respeto de la diversidad de sujetos, pueblos, orígenes y contextos, busque reflejar la variedad y riqueza de etnias, lenguas, perspectivas y culturas que constituyen el mosaico de las Américas⁵.

3. Los cuatro ejes de investigación

Con base en la definición de participación política mencionada, se han elaborado cuatro ejes de investigación⁶.

3.1 Derecho a determinar su propia forma de organización

Por lo que concierne a este eje de investigación, es necesario preguntarse si la organización de la administración estatal es la única posible, o si efectivamente pueden existir otras formas de organización a través de las cuales mejorar los servicios prestados por la administración del Estado y garantizar un sistema de protección de los derechos que sea efectivo.

¿Qué sucede cuando las minorías (o mayorías) están constituidas por personas en condición de pobreza? ¿Tiene qué ser necesariamente una minoría, o pueden ser más minorías que no logran organizarse para alcanzar el poder en la gestión de las instituciones públicas? ¿Es efectivamente la pobreza *conditio sine qua non* para la falta de participación ciudadana, o la falta de participación ciudadana puede ser imputada a otros factores diferentes de la pobreza?

Estas preguntas encuentran su fundamento en el hecho de que en las sociedades y países democráticos de Latinoamérica, hay una gran cantidad de población en condición de pobreza que no puede exigir sus derechos. Ello, porque pocos grupos o familias, logran detener tanto el poder como la propiedad de los bienes materiales y de las riquezas que no son sometidas a un proceso de redistribución.

El derecho de las personas a determinar su propia forma de organización llega a convertirse, en determinadas circunstancias, en el concepto de autodeterminación de los pueblos que está recogido en algunos de los documentos internacionales más importantes, como la Carta de las Naciones Unidas o los

⁵ Cuaderno de CAPEL N°55.

⁶ Se reiteró la función de los ejes de investigación como guía de investigación, cuyos aspectos no debieron ser considerados de forma taxativa, ya que a lo largo de la investigación el investigador podría encontrar datos empíricos o desarrollar bases conceptuales que le permitirían añadir datos y resultados no previstos que sean enriquecedores y pertinentes para los fines propuestos por la investigación.

Pactos Internacionales de Derechos Humanos. También numerosas resoluciones de la Asamblea General de la ONU hacen referencia a este principio y lo desarrollan: por ejemplo, las resoluciones 1514 (XV), 1541 (XV) ó 2625 (XXV). Es un principio fundamental del derecho internacional público y un derecho de los pueblos, que tiene carácter inalienable y genera obligaciones *erga omnes* para los Estados. Incluso, de acuerdo con buena parte de la doctrina internacional, la libre determinación ha devenido norma de *ius cogens*⁷.

Desde el barrio hasta el pueblo, se admiten según un esquema piramidal, más organizaciones menores dentro de una organización estatal mayor que las engloba a todas. Los mismos conceptos de Región, Provincia, Municipalidad, Alcaldía e inclusive el concepto de asociación, permiten a la sociedad y a las minorías organizarse, hacer escuchar su voz y exigir una solución a sus necesidades, afirmando de esta forma el verdadero concepto de democracia.

Con base en estas observaciones, se desarrolla el primer eje de investigación del IIDH dirigido a identificar:

1. si la condición de pobreza incide en la posibilidad de escoger o determinar la forma de organización política;
2. si efectivamente existen formas de agrupación y organización propias de las personas en condición de pobreza;
3. si existe una única forma de organización o varias formas, y cómo pueden ser clasificadas (cómo se articula la organización: si existe un consejo directivo o un único representante u otros medios de representación; cómo se toman las decisiones y quién las toma);
4. cuáles son las exigencias de dichas organizaciones y los motivos que llevaron a su creación y que contribuyen a su mantenimiento y desarrollo;
5. si se trata de un particular grupo étnico o de un grupo heterogéneo de personas con un interés o varios intereses en común (afrodescendientes, indígenas, migrantes);
6. si existen formas de financiamiento externo o autofinanciamiento;
7. cuáles son los lugares destinados a las reuniones colectivas, quién los pone a disposición y quién se encarga de su mantenimiento;
8. cuáles son los principales problemas que la organización enfrenta y cómo los resuelve o intenta resolverlos;
9. cuáles son las fortalezas sobre las cuales la organización desarrolla sus actividades;
10. si se trata de una organización formalmente reconocida o una organización de facto;
11. qué papel juegan las mujeres dentro de la organización;
12. qué grado de atención se dedica a los y las niñas y a los y las adolescentes dentro de la organización en la toma de decisiones;

⁷ La libre determinación de los pueblos tiene, según la mayoría de la doctrina, naturaleza de principio objeto de obligaciones interestatales, tanto procedentes de los tratados internacionales como del derecho consuetudinario y general. Al respecto se recuerdan autores como Cassese, Ciciriello, Leanza y Tomuschat.

13. si hay un plan para talleres de capacitación dirigidos a los miembros de la organización y a la población a la que dicha organización se relaciona.

En el curso de este eje de investigación, resultó importante tomar en cuenta el apoyo de instituciones estatales, de la sociedad civil o de las fundaciones para el desarrollo, individualmente o en conjunto entre ellas, ya que su experiencia es considerada como fundamental para identificar las necesidades de las poblaciones con las que

3.2 Derecho a elegir y ser elegido

El segundo eje de investigación se refiere a los derechos de elegir y ser elegido y precisa de datos empíricos sobre el acceso que las personas en condición de pobreza tengan a ello. En particular, se requiere un acercamiento a las instituciones públicas, para identificar el contexto dentro del cual la población en condición de pobreza ejerce su derecho al voto y como lo interpreta.

Bajo este último aspecto, el de la interpretación, es de suma importancia conocer cuál es la percepción de la población en condición de pobreza con respecto a las votaciones y al procedimiento electoral, si lo considera simplemente como un medio de declaración de poderes existentes, o como un medio efectivo de elección y distribución de la representación popular en las instituciones públicas y con respecto a esto, si tiene conciencia de que no solamente es posible elegir, sino también ser elegido.

Con base en el primero, es decir el derecho a elegir, resultó necesaria una investigación a nivel empírico sobre los medios que las instituciones públicas ponen a disposición de la población para que ésta se sienta realmente involucrada y pueda percibir su derecho al voto como realmente incluyente, favoreciendo la participación en la vida pública.

El Artículo 23 de la Convención Americana habla del voto libre e igual. Esto, sin duda está afectado por la condición de pobreza y contribuye con el término de “reducción o limitación de libertades“. También puede decirse que impacta en la noción misma de ciudadanía. Es necesario un análisis sobre cómo incide la pobreza en que el voto sea libre e igual, teniendo en consideración la Carta Democrática Interamericana que también ahonda sobre el tema, pionera no sólo en el reconocimiento de los vínculos naturales entre democracia-desarrollo-DESC, sino también en la identificación desde su artículo primero, de la democracia como un derecho de los pueblos de las Américas, aun si lo deja como mero enunciado.

En este ámbito es necesario analizar diferentes aspectos que se presentan a la hora en que la ciudadanía expresa su preferencia en las urnas, como ser:

1. las libertades que pueden verse reducidas, afectadas o limitadas a la hora de votar;
2. si es efectivamente libre e igual el voto de las personas en condición de pobreza con analfabetismo (imposibilidad o limitaciones para la consulta del padrón electoral), insuficiencia de ingresos (que impide o hace gravoso tener que pagar el documento de identidad si se extravía o se deteriora) o discapacidad (gradas y barreras arquitectónicas en centros de votación) ;
3. cuáles son los medios que las instituciones públicas ponen a disposición de la población las personas en condición de pobreza para las votaciones, entre ellos:
 - papeletas (diseño y uso);
 - señalización (calidad y facilitación de condiciones de orientación al votante);
 - padrón electoral (excluyente o incluyente; identificación de las zonas donde las limitaciones son mayores);

- discapacidad (¿son las personas en condición de pobreza más proclives a contar con menos atención y condiciones para ejercer derechos?);
 - si existen mecanismos de apoyo para mujeres embarazadas o para padres o madres que lleguen a las urnas con uno o más hijos;
 - modalidad de votación y analfabetismo (es más gravoso un tipo de votación que otra para alguien que no sepa leer y escribir);
 - documento de identidad. (¿es gratuito o no? ¿quién tiene acceso?).
4. cuál es el nivel de participación política de la población en condición de pobreza durante el día de las votaciones (nivel de abstencionismo);
 5. cuáles son las probabilidades de involucramiento en la compra de votos o ser objeto de presiones o coacciones;
 6. cómo se manifiesta el clientelismo y de qué forma esto incide en el comportamiento de los electores;
 7. quién efectivamente participa en el proselitismo político fuera de los recintos electorales durante el día de las votaciones y por cuál motivo;
 8. cuáles son las expectativas que proceden del ejercicio del derecho al voto;
 9. la percepción de las personas menores de edad frente a la movilización política nacional (si tiene conocimiento de ella), de su comunidad o familia.

en cuanto al segundo aspecto, el derecho a ser elegido, se sugirió una investigación centrada en los partidos políticos y en sus procesos de democratización interna generando condiciones para las candidaturas de personas en condición de pobreza, o de aquellas personas que en los programas políticos de los partidos políticos son mencionadas como “vulnerables” tales como discapacitados, afrodescendientes, indígenas y mujeres.

3.3 Derecho a participar en el trabajo de las instituciones públicas

El tercer componente analizado, define la participación ciudadana como la acción de los ciudadanos destinada a influir en el proceso político y en su resultado. Según una definición más sofisticada, sería "cualquier acción de los ciudadanos dirigida a influir en el proceso político y en sus resultados. Estas acciones pueden orientarse a la elección de los cargos públicos (más allá de los elegidos a través de la consulta popular durante el procedimiento electoral); a la formulación, elaboración y aplicación de políticas públicas que éstos llevan a cabo; o a la acción de otros actores políticos relevantes”.

Por este motivo, el tercer eje de investigación está dirigido a identificar escenarios de organización y participación ciudadana de las personas en condición de pobreza en los procesos decisorios tanto a nivel comunitario como a nivel organizacional más complejo hasta la gestión de la institucionalidad pública.

En este sentido resultó preciso investigar sobre el involucramiento de las personas en condición de pobreza en las decisiones que conciernen la gestión de la res pública por parte de las instituciones estatales. Bajo ese aspecto, se tomó en consideración:

1. cómo esas organizaciones o comunidades exigen sus derechos y cuál es la forma en que se presentan frente las instituciones públicas;

2. cuál es su poder de incidencia en la toma de decisiones y cuáles son los mecanismos a través de los cuales dicho poder se manifiesta (si por ejemplo existe un representante dentro de la misma institución o si el poder de incidencia es ejercido a través de un control meramente externo);
3. si hay involucramiento de la población en condición de pobreza en la toma de decisiones por parte de las instituciones públicas (requerimiento de informaciones, invitación a reuniones formales o informales);
4. si existen mecanismos legales de participación o queda a discreción de las instituciones públicas escuchar la opinión de las personas en condición de pobreza;
5. si en las instituciones públicas existe personal especializado para tratar con personas que tengan un bajo nivel de interacción por sus condiciones culturales y/o extracción social;
6. el trabajo que las instituciones públicas hacen con las organizaciones de la sociedad civil para mejorar la comunicación con la población en condición de pobreza y alcanzar mayores grados de involucramiento en la toma de decisiones políticas;
7. si hay un real involucramiento de las mujeres en la toma de decisiones y de la niñez y la adolescencia en el caso en que la autoridad pública deba tomar una decisión inherente a niños, niñas y adolescentes;
8. si existe discriminación por parte de las instituciones públicas al momento de tener que tomar en cuenta las necesidades de un particular tipo de comunidad (afro descendientes, indígenas, etnias particulares).

3.4 Derecho a exigir rendición de cuentas

Finalmente, se requeriría también profundizar la investigación en tema de rendición de cuentas, mecanismo a través del cual la población conoce y demanda, entre otras cosas, cómo están siendo gastados los recursos del Estado y en el caso de la población en condición de pobreza, cuáles son los recursos que son asignados para mitigar los efectos de su situación y cómo se determinan los eventuales beneficiarios de los respectivos programas.

Para ello era importante identificar:

1. si existe una legislación en materia de acceso a la información;
2. si el Estado ha diseñado alguna estrategia o está aplicando políticas públicas en materia de promoción de la transparencia;
3. cuál es el área de acceso a la información (reuniones públicas, sistemas informáticos, medios de comunicación);
4. cuáles son las instituciones públicas que ofrecen ese espacio para la población en condición de pobreza;
5. si existe un mecanismo de comunicación efectiva;
6. si con base en ese mecanismo la población en condición de pobreza dispone de la información necesaria para poder recurrir a las instituciones públicas en un plazo rápido y razonable;
7. si hay intervención de la sociedad civil en apoyo al requerimiento de rendición de cuenta.

4. Algunas líneas comunes constatadas en las investigaciones

De hecho, la identificación previa de algunas categorías de personas más vulnerabilizadas dentro de la dimensión de la pobreza fue confirmada por las investigaciones, que destacaron mayores niveles de pobreza entre mujeres, niñez, afrodescendientes, migrantes y personas con discapacidad.

Dentro de la dimensión de la pobreza y para algunas categorías particulares, la exigibilidad de los derechos civiles y políticos, se confirma como más evidenciada respecto a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.

No obstante, en cada país se destaca un núcleo activo de participación de personas en condición de pobreza, capaces de dialogar entre ellas y con las instituciones estatales, con el fin de visibilizarse frente al Estado y a la sociedad de la cual hacen formalmente y quieren ser prácticamente parte.

Es evidente que la categoría más vulnerabilizada es la población indígena, con respecto a la cual se reproducen patrones de discriminación muy fuertes que pasan también por la falta de voluntad de inclusión en la gestión de la *res publica*; siguen las mujeres, que incluso en el escenario de una alta producción de recursos pueden no disponer de ellos, tanto por el marco familiar patriarcal al cual pertenecen, como por el contexto social en el que se encuentran; la niñez no es tomada particularmente en cuenta por lo que concierne la formación de ciudadanía (excepto en algunos programas nacionales específicos); y los migrantes en principio no tienen derechos políticos fuera de su contexto nacional.

Más allá de la identificación de categorías particulares, la nomenclatura de la pobreza pasa por un criterio geográfico, distribuyéndose a menudo en zonas determinadas de los territorios nacionales. Se habla en ese contexto de pobreza urbana y de pobreza rural. Mientras que esta última es más frecuente y abarca aspectos particulares de la vida de campo (el hecho de encontrarse lejos de los centros de distribución de los recursos; la carencia de recursos en el territorio donde se encuentra la vivienda; un contexto social particularmente estricto que no permite “salirse de las reglas”), la pobreza urbana concierne a otro aspecto, más relevante y más actual, que abarca el mercado del trabajo, la economía y la distribución equitativa de los recursos en un entorno que (a diferencia del rural) dispone de los mismos.

5. El mercado laboral

Aunque el estudio fue dirigido a establecer el vínculo entre pobreza y participación política, algunas investigaciones (Panamá y Costa Rica) destacaron las repercusiones por parte del mercado laboral y del ordenamiento económico sobre la vigencia de los derechos civiles y políticos de las personas en condición de pobreza.

Es interesante en este contexto considerar la adopción de la expresión *Felicidad Interna Bruta*⁸, contrapuesta a la de Producto Interno Bruto, a través de la cual propugnar la democratización de la democracia y la transformación de la medición del crecimiento, garantizando un desarrollo integral y sustentable.

En un mundo en que sigue produciendo sin saber para quién produce, en el cual aumenta la falta de especialización en el trabajo y se desvanece el valor del trabajador como persona, los derechos civiles y políticos son percibidos como una categoría fuera del eje de la producción, y cuya vigencia es superfluo afirmar o proteger.

8 El concepto de Felicidad Interna Bruta ha sido propuesto por el gobierno del Bután en 1972 y a principios de los años 90, la misma preocupación llevó a la creación en el seno de la ONU del Índice de Desarrollo Humano (IDH), instrumento para clasificar a los países con criterios no meramente económicos y tener en cuenta cuestiones como la educación, salud o la difusión de las condiciones de vida digna.

Así, mientras se sigue midiendo el crecimiento en términos financieros, más que económicos, se asiste a la desintegración de las comunidades más pequeñas cuyos recursos no son tan poderosos como para resistir a la fuerza del mercado. Esas comunidades se ven atraídas hacia ello so pena de exclusión económica y social, y en ese proceso son descompuestas dividiendo a los individuos que las constituyen y desprendiendo de ellos su identidad cultural, sus raíces, lo que les permite representarse frente a los demás, haciéndoles creer que la normalidad es el conformismo a la producción, es la igualdad de las formas⁹.

Llegar a casa con la espalda rota y con los últimos cuartos de dólar para pagar el pasaje del día después para ir al trabajo; tener la mayoría del tiempo propio dedicado al trabajo sin poder dedicar el propio trabajo a la familia; racionar el dinero y la comida para que alcancen para todos: son factores que pueden tornar nula la participación política de las personas en condición de pobreza, más ocupadas en pensar en satisfacer exigencias primarias.

Y si a esto se añaden situaciones que van más allá de la realidad objetiva laboral, y que dependen de comportamientos subjetivos de personas que se encuentran en el ambiente laboral (un jerarca discriminante) o en el familiar (un marido machista o violento), la situación se hace aun más grave.

Por este motivo es necesario volver a reconsiderar el bienestar como un elemento medible y un instrumento de calificación de la vida de las personas, ya que el mercado libre supone un territorio en el cual no todos disponen de los mismos instrumentos para vivir¹⁰.

Hay una gran necesidad de que el Estado incida en el mercado, por lo menos por lo que concierne a las condiciones de los trabajadores: las consecuencias de la carencia de control podrían repercutir en los mismos Estados, que deberían dejar el control de varios aspectos de la vida social (educación, salud, seguridad entre otros) a los poderes privados que proceden de las grandes empresas y de los grandes movimientos financieros alrededor del mundo.

En una tendencia extrema, la definición de *Estado institucional* podría ser sustituida por la de *Estado empresarial*, en el cual los privados, dueños de los capitales y de los medios de producción hacen las reglas, en calidad de únicos individuos que pueden auto representarse como instituciones.

Se necesita una reafirmación de la democracia entendida como inclusión de las minorías y tutela de las mismas, que pasa por una recalificación del mundo laboral, un mundo que prepare al trabajador para la competencia en el plano civil y político además que en el plano económico, que le enseñe a comunicar además de mover objetos, que lo personalice para que pueda mejorarse y mejorar la comunidad a la que pertenece: una existencia productiva y creativa (Panamá) en un contexto de desarrollo humano sostenible, a través de una ciudadanía formada y madura que regenera el ambiente en lugar de destruirlo.

9 En un mundo en el cual se siente la necesidad de hablar de personas en condición de pobreza, pero no de personas en condición de riqueza, de personas en condición de discapacidad pero no en condición de capacidad, tal vez todo el planteamiento obedezca a la necesidad de hacer sentir a los que están en una condición peor respecto a la normalidad, no se sientan tan anormales. Es decir, la misma finalidad antidiscriminatoria del lenguaje lo hace discriminatorio, porque admite que existen personas que no deberían, pero que son, discriminadas. Esto no ocurriría si la capacidad de discernir cayera en el único verdadero elemento del discurso digno de discriminación, o por lo menos de diversificación: la normalidad. Normalidad no es la belleza, ni la riqueza, ni la delgadez; normalidad es ser diferente, es conocer el *alter* más allá de nosotros. Los ignorantes que llegan a conocer una parte del mundo, hacen con la violencia de su normalidad (la que conocen) la convicción de lo que es normal.

10 En un contexto en que se han integrado los instrumentos legislativos internacionales con palabras como “comprensión” y “amor”, no resultaría ambiguo ni contraproducente incluir en la medición del estilo de vida categorías que van más allá de las financieras (medición social). Sin embargo, la contraposición entre felicidad y producto interno bruto no debe tomarse en cuenta como una propuesta para generar una discusión sobre cuál método de medición del bienestar sea más oportuno.

6. La creación de la ley como momento de participación

Del análisis de las legislaciones nacionales, resultó el esquema que se ilustra a continuación:

El Salvador	Proyecto de ley de acceso a la información pública Anteproyecto de ley de transparencia
Nicaragua	La Constitución enfatiza en cada uno de los grupos destinatarios del derecho de construir organizaciones La disposición constitucional ha sido desarrollada y concretada mediante: a) Ley No. 147/1992, Ley General sobre personas jurídicas sin fines de lucro b) Ley No. 499/2004, Ley de Cooperativas c) Ley No. 331/2000, Ley Electoral
Costa Rica	Proyecto de ley de autonomía de los pueblos indígenas
Panamá	Proyectos de ley de participación ciudadana y de descentralización municipal
Colombia	Ley 134/1994 sobre Mecanismos de Participación Ciudadana
Chile	Ley 20.285/2008 sobre Acceso a la información pública
Bolivia	Ley 1551/1994 de Participación Popular de Bolivia abrogada por la Ley 031/2010 marco de autonomías y descentralización
Venezuela	Constitución Política Proyecto de Ley Orgánica de Participación Ciudadana

En los países objeto de investigación, existe una actitud casi constante de considerar la ley como parte de la solución a los problemas de la población y en su relación con las instituciones públicas y la participación política en general.

El hecho de tener una normativa legislativa es seguramente positivo, porque contribuye a tener un orden para el trabajo a desarrollar. Sin embargo, el recurso al positivismo jurídico a través del cual se elaboran los textos legislativos, y la consideración del legislador como única fuente de la cual puede surgir la ley, no toma en cuenta a la población en los momentos previos a la redacción de la misma.

De esta forma, nacen legislaciones que la población no comparte o no entiende. En cuanto al tema específico de la pobreza, una legislación que realmente quiera tomar en cuenta las exigencias de esta población debería ser objeto de consulta previa.

Además, si el tema específico concierne a las leyes de participación política, a la legislación en tema de rendición de cuentas, y al derecho de elegir y ser elegido, es importante que las personas en condición de pobreza entiendan cuáles son los procedimientos a través de los cuales pueden involucrarse en la vida pública, y los medios que tienen a disposición para hacerlo.

El hecho de participar con la población en condición de pobreza y por medio de ella en la redacción de un texto legislativo, puede ser una gran ocasión para involucrar a esta población en los asuntos del Estado, antes, y después de la aprobación del texto legislativo por parte de los parlamentos.

7. Pobreza y clientelismo

Los dos fenómenos no son de crecimiento directamente proporcional, en el sentido de que a mayor grado de pobreza no corresponde necesariamente un mayor grado de clientelismo. La población en condición de pobreza constituye una fuente importante de recaudación de votos antes de las elecciones, debido a que es suficiente satisfacer las necesidades básicas de esas personas algunas semanas antes de las elecciones para obtener sus favores electorales.

Ya durante algunas misiones de observación, sobre todo en las zonas rurales o en las zonas urbanas más pobres, se podía notar la *somatización del clientelismo*: personas apiñadas fuera de los recintos electorales y con evidente actitud de aguardar ofertas económicas o en especie para concurrir a votar.

La exclusión y estado de necesidad, junto con la falta de capacidad para enfrentar las cuestiones políticas y civiles en las cuales la otra parte de la sociedad participa, las pone en una condición de desidia permanente, que puede reflejarse en la espera del político o del representante del mismo, corriendo tras una u otra bandera en vista del respectivo pago por el voto.

De esta forma, el día de las votaciones puede ser percibido como medio de intercambio: una parte de la soberanía popular por lo que alcanza para comprar bienes de primera necesidad por un tiempo.

La relación pobreza-clientelismo, puede alimentar un círculo en el cual la política y los partidos políticos se alimentan de la pobreza para quedarse en el poder. Sin embargo, a diferencia de otros círculos, como lo es por ejemplo el de la violencia, del cual se teoriza pero no se conoce con seguridad el punto de inicio, el círculo pobreza-clientelismo comienza semanas antes de las elecciones y tiene la posibilidad de acabarse durante las elecciones sucesivas.

Es preciso sin embargo, advertir que el clientelismo no es exclusivo de ser ejercido hacia las poblaciones pobres, ni mucho menos. De hecho, una forma elaborada de clientelismo se asienta en quienes esperan obtener un puesto en la Administración Pública una vez su Partido gane las elecciones.

Tampoco, que todo pobre sea inevitablemente víctima del clientelismo. La existencia del secreto del voto es esencial para que las personas, más allá de cualquier oferta que reciban o acepten, puedan otorgar su preferencia electoral en conciencia y en libertad, al menos en ese momento.

El combate al clientelismo debe buscarse a través de políticas públicas de lucha contra la pobreza que incluyan la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales junto con los derechos civiles y políticos: si bien los valores no son alimento, su enseñanza impulsa una gradual redistribución de los recursos y abre espacio para el aprendizaje de destrezas específicas con miras al desarrollo de toda la sociedad.

8. Información y comunicación

Lo medios de información ofrecen en muchas ocasiones una información parcial, impostada de una forma negativa, que puede generar en la población que la recibe la percepción de que la realidad esté compuesta por hechos negativos o violentos.

Parece necesario un cambio en la información, que genere en la población la cultura necesaria para apoyar y apoyarse. La referencia no es solamente para la población en condición de pobreza, sino para toda la sociedad, para que todos puedan entender la necesidad de crear y expandir ciudadanía, y para que la población en condición de pobreza encuentre amparo en los programas de inserción ciudadana¹¹.

11 Por ese motivo, es laudable la iniciativa del Gobierno de Brasil, que comenzó a elaborar un proyecto de ley de medios en el cual se estimula la participación de los ciudadanos en la comunicación y que según el ex ministro de comunicación social,

Desde esa consideración se entiende que el mercado está directamente relacionado con la política, y que para cambiar la política es necesario cambiar las reglas del mercado, incluso el mercado de los medios, para que la sociedad se vuelva propositiva. La creación, el procesamiento y la divulgación de la información, no puede suceder solamente con base en el sensacionalismo y el conflicto social que no lleva a ningún resultado: homicidios, violencias, chismes, sobredimensionan el mundo de la farándula: acontecimientos que representan la minoría de los eventos son promocionados hasta hacerse predominantes en la realidad cotidiana.

¿Será cierto que no existe un grupo de gobernantes a los cuales la población, especialmente la población pobre, se pueda acercar para hacer valer sus derechos? La promoción de iniciativas legislativas por los medios de comunicación formales y no convencionales, ¿ayudaría a la población en condición de pobreza para que pueda acercarse a las instituciones estatales en vista de tener un instrumento que la ampare?

Parece conveniente repensar la estrategia del conflicto a través de los medios de comunicación, proponiéndolo como método para mejorar a la sociedad, y no como medio para hundirla aun más en sus problemas.

Finalmente, si los medios de comunicación formales no pueden llegar a la población en condición de pobreza extrema por razones evidentes, es necesario que el Estado piense en cómo llegar a esta población y cómo puede generar en ella el interés por la participación política.

De la necesidad de comunicar con las personas en condición de pobreza para mejorar su condición, surge una consideración sobre el momento en el que se trata de potenciar sus capacidades y hay un acercamiento por parte de las instituciones.

¿Están las personas en condición de pobreza listas para recibir la formación y capacitación que necesitan para salir de su condición? ¿O existen barreras que pueden ser hasta insalvables para las instituciones públicas (o incluso para la sociedad civil) que se acerque a esta población?

La respuesta debe ser seguramente positiva, ya que resultaría ingenuo de parte del IIDH/CAPEL, después de 27 años de trabajo en el mundo electoral, pensar que es suficiente involucrar a esta población para que a través de su capacitación se resuelvan los problemas que afligen a la sociedad entera.

Por otra parte, los resultados del estudio indican que en general no hay involucramiento de la niñez en condición de pobreza con miras a estimular la participación ciudadana. Este resultado, puede ser leído en dos formas diferentes: en primer lugar, destacando la falta de políticas para mejorar la condición de la pobreza a largo plazo; en segundo lugar, evidenciando la posibilidad de trabajar en un sector que aun no ha sido explorado: el trabajo con esta particular categoría de ciudadanía tiene sin duda un alto potencial para reducir las condiciones de vulnerabilidad de la niñez.

Es necesario actuar rápidamente para que los niños y niñas en condición de pobreza aprendan que es posible lo que la sociedad impide hacer a sus jóvenes mentes pensantes y en búsqueda de la felicidad: crear.

Por este motivo se requiere de una fuerte intervención en el sector de la educación, formal e informal, para que se garantice a la niñez de la región la posibilidad de crear su futuro y el futuro de la sociedad.

Franklin Martins, impedirá que solo rija la ley del mercado, estimulando la participación de la ciudadanía para que deje de ser pasiva.

9. El circuito de la doble decepción

La figura del político ha cambiado desde los eventos que trajeron el retorno de la democracia, no sólo en Latinoamérica sino en todo el mundo. Ha aparecido por ejemplo la figura del político de profesión, es decir *el representante de la voluntad popular* que se queda en el poder por toda su vida, pasando por una y otra institución del Estado, resultado a veces de poderes ocultos que financian las campañas políticas.

Desde esa perspectiva, es legítimo que la población aprenda a desconfiar del sistema político, desarrollando actitudes adversas al mismo, en primer lugar dejando de participar políticamente; en segundo lugar alimentando el abstencionismo en el día de las votaciones.

La población en general, está decepcionada por las instituciones del Estado, siguiendo el principio del *“todos iguales”*, *“una persona, un voto”*, no viéndose representada y más bien excluida de la vida pública, sacrificada a los intereses de pocos.

Por otro lado, el político que quiera o haya querido representar a los sectores más excluidos de la sociedad y a la población en condición de pobreza, puede ser objeto de críticas muy fuertes y de ataques constantes, que son dirigidos hacia él directamente por parte de la población que está tratando de ayudar, por iniciativa propia o por la manipulación de otros poderes del Estado o privados.

En este contexto, el político puede estar decepcionado por la población que está tratando de beneficiar, y la población, a la merced de la confusión política y de juegos de poder que no entiende, se aleja del sistema institucional y de la política en un proceso de distanciamiento recíproco.

Este mecanismo es la base para entender el panorama nacional e internacional electoral de las últimas dos décadas, en particular después de la caída del muro de Berlín, supuestamente cuando las fuerzas de representación de las poblaciones más necesitadas de los Estados, lograron alcanzar el poder. Veinte años después, estas poblaciones no sólo siguen sin gozar de los derechos que reclamaban en ese entonces, sino sus condiciones empeoraron al punto que se ha creado una línea de fractura muy amplia entre pueblo y Estado, favoreciendo la economía subterránea y la participación en otras instancias, que a la vez se están infiltrando en aparatos estatal

En un contexto como el que se presenta, las demandas de la población llegan a las instituciones del Estado que, desde los niveles locales, remiten los problemas a la administración central.

El centralismo imperante en la región latinoamericana, en un panorama dominado en la realidad por la diversidad cultural y por la exigencia del respeto de la multiculturalidad y el desarrollo de la interculturalidad, no logra responder a las exigencias de los diferentes grupos que constituyen el Estado.

Se vive una sobrecarga de las demandas de la población hacia las instituciones estatales, lo que se correlaciona con el debilitamiento de la capacidad gubernamental de respuesta, lo cual genera un conjunto de desequilibrios (Panamá).

En el momento de otorgar cierta independencia administrativa y financiera a las autonomías locales, es importante que la ley prevea también el involucramiento de los grupos que quieran participar en la realidad política local, ya que la falta de ese involucramiento resultaría más bien un efecto peligroso de la autonomía, contribuyendo a crear “feudos” clientelares para uno u otro representante local interesado en mantener el poder.

Los gobiernos locales revelan a menudo la ausencia, pérdida o disminución de competencias, capacidades, representación y funciones. Latinoamérica refleja la existencia de una contradicción entre lo que proclaman las Constituciones y las leyes sobre autonomía de los gobiernos locales y la realidad imperante: la excesiva

concentración centralista en lo financiero, político y administrativo. Se vive una sobrecarga de las demandas de la población hacia las instituciones estatales, lo que se correlaciona con el debilitamiento de la capacidad gubernamental de respuesta, lo cual genera un conjunto de desequilibrios.

Por estos motivos es preciso intervenir y otorgar el nivel de independencia necesario a las instituciones locales, para que puedan atender de forma más sencilla y rápida las exigencias de la población.

Parangonando con los derechos humanos, recordemos el contenido del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos al cual podemos referirnos a pesar de su tutela a las garantías judiciales, para sugerir que el recurso sencillo, rápido y efectivo no sea sólo frente a un juez cuando acontezca una lesión de derechos humanos, sino también ante otra autoridad administrativa del Estado para prevenir una posible lesión o la entrada en el circuito de la doble decepción que se ha mencionado en el párrafo anterior.

Es de suma importancia que las instituciones estatales mejoren su trabajo preventivo, apoyando a la población que lo necesite y lo pida, antes de que se haga obligatorio actuar de forma reactiva, es decir cuando los problemas ya se hicieron concretos y evidentes.

Desde esa perspectiva, mayor poder a las autoridades locales significa una mejor presencia del Estado en un determinado territorio, alejado de la capital y del gobierno. Sólo las personas que viven en aquel determinado territorio, pueden conocer las reales exigencias de la ciudadanía y ayudarla en resolverlas. De otras formas, asistiremos lamentablemente a la imposición de soluciones políticas sin prever un estudio de necesidades reales, que por este motivo no será entendido por los ciudadanos ni implementado, concurriendo en la mejor de las posibilidades en un ulterior gasto público considerado innecesario, aunque, más allá de innecesariedad debería hablarse de incomprensibilidad y falta de comunicación.

10. La investigación y las actividades del IIDH y del IIDH/CAPEL

A partir del mes de abril de 2010, el IIDH/CAPEL bajo la coordinación de su director Joseph Thompson y el Oficial de Programa Vittorio Corasaniti, contrató a diez consultoras y consultores encargados de recopilar y sistematizar información siguiendo los cuatro ejes de investigación propuestos.

A continuación se enlistan los nombres de los consultores y consultoras independientes o de organizaciones de la sociedad civil y las áreas específicas de investigación.

Natacha V. Osenda	México
Juan José Narciso Chúa	Guatemala
Roxana Marroquín	El Salvador
Ibis Colindres Efrain Anibal Diaz Arrivillaga (Centro de Desarrollo Humano)	Honduras
Mauro Ampie Vílchez	Nicaragua
Randall Blanco Lizano	Costa Rica
Raúl Leis R.	Panamá

Olaya Dotel (República Dominicana)	Caribe
Luis Fernando Velásquez Leal Aída Constanza Serna Cortés Diana Méndez Ardila (Corporación Acción Ciudadana- Colombia)	Región Andina
María de los Ángeles Fernández Ramil	Cono Sur

Los estudios fueron realizados en los meses de abril a noviembre de 2010, durante los cuales se recolectó información específica en los cuatro ejes de investigaciones mencionados.

Es fundamental recordar que la investigación surgió como un espacio dedicado al estudio de los derechos políticos, en particular de la participación desde la perspectiva de la pobreza; y que sólo en el curso de la investigación, gracias a los importantes aportes de los consultores, se identificaron otros ámbitos en los cuales el IIDH/CAPEL sintió la necesidad de profundizar, como lo son el mercado y la medición del bienestar de la población finalizados a una participación política consciente.

Al finalizar los trabajos de edición de las diferentes investigaciones, el 29 y 30 de abril de 2011, se reunieron en el Aula Interamericana del Instituto Interamericano de Derechos Humanos los diez investigadores que llevaron a cabo el trabajo de búsqueda y sistematización de la información en los diferentes países y subregiones de Latinoamérica.

El trabajo realizado en los países de Centroamérica es mucho más amplio y específico. Ello principalmente porque se necesitaba de más tiempo para recaudar mayor cantidad de información y establecer contactos con las instituciones públicas y de la sociedad civil que trabajan el tema de participación política desde la perspectiva de la pobreza.

En la reunión de los investigadores, se destacaron los temas que se incorporan en este primer capítulo, que el IIDH/CAPEL está incluyendo en su estrategia de trabajo y sobre los cuales está organizando actividades para que la participación política desde la perspectiva de la pobreza sea tomada en cuenta por las instituciones estatales y las organizaciones de la sociedad civil de los estados latinoamericanos.

Clientelismo, relevancia del mercado laboral, desarrollo paralelo de derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales, circuito de doble decepción, importancia de las autonomías y de las instituciones locales, ejecución de la legislación, importancia de los medios de comunicación.

Más allá de los temas y los resultados, no siempre comparables ya que algunos enfoques fueron nacionales y otros regionales, es evidente que la investigación no significa una conclusión, sino apenas la apertura de un camino que, como en el cuento de Borges, puede bifurcarse una y otra vez, para explorar a profundidad las relaciones entre pobreza y participación política que la investigación actual apenas avizora.

Capítulo II

Pobreza y participación política en México

*Natacha V. Osenda**

* Consultora encargada del desarrollo de la investigación sobre pobreza y participación política en México.

1. Introducción

En la investigación se observó una importante variedad de organizaciones que trabajan directa o indirectamente con el propósito de transformar las condiciones de pobreza en la que viven, aproximadamente, el setenta por ciento de la población mexicana.

Dadas las transformaciones, que de acuerdo con la literatura, han experimentado las organizaciones sociales en México, en este documento, el interés se ha concentrado en estudiar algunas organizaciones de sectores populares que participan de una acción colectiva con el propósito de incidir en la política pública.

En este sentido, no se ha considerado el estudio de experiencias de participación política promovidas por las agencias del gobierno federal o de la Ciudad de México. En general, los canales de participación política creados “desde arriba” han tenido resultados muy limitados.

Una de las pocas experiencias que podrían mencionarse es la oficina de Contraloría Social del Gobierno de la ciudad de México. En años recientes ésta ha desarrollado un programa de capacitación de ciudadanos, que fungen como testigos de procesos administrativos y que participan, con voz y voto, en 120 órganos colegiados de 58 dependencias del gobierno, abarcando las 17 áreas del Sector Central, las 16 Delegaciones y 25 áreas del sector Paraestatal¹².

Sin embargo, aún cuando unos 500 ciudadanos han sido habilitados para cumplir esta función, la carencia de reglas que favorezcan la transparencia de la selección de los ciudadanos, el hecho que estos no rinden cuentas de sus actos, ni generan aprendizajes colectivos, además del perfil profesional de los ciudadanos seleccionados, son indicativos de que no se trata de un canal institucional que promueva la participación de los individuos excluidos de la ciudad.

Por tanto, las organizaciones que acá se estudian son aquellas que participaron de alguna acción colectiva que se propuso exigir mejores condiciones de vida y una mayor participación en la elaboración de la política pública, es decir, de acciones que fueron impulsadas “desde abajo”.

Entre los hallazgos, se identificaron cuatro tipos de organizaciones que se consideraron relevantes para la investigación. El primero incluye a aquellas organizaciones que desde la década del noventa trabajan en promover la participación electoral de los ciudadanos y la reforma del sistema electoral mexicano. Organizaciones como Alianza Cívica, han empoderado a los ciudadanos organizados y no organizados, en observar las elecciones en sus propias comunidades, en ejercer el voto libre y secreto y, en difundir información sobre la compra del voto, entre otras acciones.

Sin embargo, las organizaciones de empoderamiento electoral recientemente han perdido sus bases sociales de apoyo, motivo por el cual no fueron incluidas en la investigación. Alianza Cívica y, algo más tarde, Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social (INCIDE Social) y el Comité Conciudadano para la Observación Electoral, ejercen actualmente una vigilancia especializada sobre ciertas instituciones del Estado y crean opinión pública sobre temas política pública y reformas.

El segundo tipo de organizaciones observadas son las que trabajan los derechos civiles y laborales de las mujeres en la industria maquiladora de exportación. Las transformaciones en la última década como son la incorporación de mano de obra masculina, la diversificación de la industria y el desplazamiento de las plantas en todo el país, entre otros, han debilitado la capacidad de las organizaciones de crear una agenda de reformas institucionales como sucedió en la década del noventa. No obstante, existen casos importantes de

12 Hevia, Felipe (2006). *La Contraloría Social Mexicana: Participación ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004*. Cuadernos para la Democratización 2, CIESAS-UV, México.

sindicalización de las mujeres en el estado de Coahuila y Puebla, algo aislados, que no fueron considerados en esta investigación por cuestiones de factibilidad.

Un tercer tipo de organizaciones observadas son las que trabajan por hacer exigibles los derechos humanos desde la década del ochenta. Un número formidable de estas organizaciones, coordinadas por el Centro Vitoria, desarrollaron una agenda pública ciudadana de derechos humanos que fue presentada a los candidatos a la presidencia en 2006. Aunque infructuosa en el corto plazo, los aprendizajes de esta experiencia se plasmaron en una política de estado para la Ciudad de México en 2010. Las dimensiones del fenómeno hicieron poco factible su investigación.

El cuarto tipo de organizaciones observadas, considerado en esta investigación, son las constituidas por pobladores urbanos que han desarrollado una importante experiencia de negociación con el gobierno de la Ciudad de México, en colaboración con otras organizaciones acá denominadas como “expertas” para hacer efectivos sus derechos a un espacio urbano habitable -entendiendo por éste término algo más que el derecho a la vivienda- y, posteriormente a la ciudad.

El artículo se organiza del siguiente modo. En una primera sección se abordan algunos aspectos de la participación política en México. Con especial detenimiento se estudia el problema de la participación electoral en tanto ilumina algunas de las dificultades de consolidar instituciones democráticas que erradiquen antiguas prácticas autoritarias, el demorado proceso de transición democrática, y el problema generalizado de descrédito de las instituciones electorales, entre otros aspectos del régimen político mexicano.

Posteriormente, se señala el papel de la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia en torno a la institucionalización de la participación de las organizaciones sociales en el diseño de la política social en la Ciudad de México.

En la siguiente sección se analiza la creación de la Plataforma de Organizaciones Civiles de la Ciudad de México. Es la primera experiencia de colaboración entre el gobierno local y varias organizaciones sociales que aborda de forma global el problema del desarrollo de la ciudad. De este espacio de negociación surgieron algunos proyectos en materia de vivienda, impulsado por algunas organizaciones populares pertenecientes al Movimiento Urbano Popular. Luego, caracterizo brevemente el Movimiento Urbano Popular y algunos aprendizajes junto al gobierno local en la planificación urbana.

Finalmente, desarrollo la propuesta de las organizaciones populares de elaborar una Carta por el Derecho a la Ciudad, que sirva como herramienta para hacer operable, exigible y justiciables los derechos humanos, en particular, de los individuos que menos posibilidades tienen de auto-tutelar sus derechos.

2. Metodología

Se realizaron entrevistas en persona a seis individuos que fueron seleccionados luego de un riguroso estudio sobre su participación, no solo en algunas organizaciones sociales, sino además, sobre su experiencia en las luchas de las organizaciones en los últimos veinte años. El séptimo entrevistado es la Secretaria de Alianzas del Partido de la Revolución Democrática (PRD) pues resultaba importante conocer las relaciones de éste con las organizaciones populares y el Movimiento Urbano Popular (MUP). Desafortunadamente no se pudo entrevistar al líder del MUP y dirigente de la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ) por encontrarse fuera de la ciudad. La información sobre las personas entrevistadas se encuentra al final de la bibliografía.

Igualmente, no se pudieron realizar entrevistas en el Instituto Federal Electoral (IFE) ni en la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) porque el personal se encontraba de

vacaciones durante la realización de la investigación. No obstante, algunos funcionarios fueron contactados a principios de septiembre pero mostraron desinterés en la investigación.

3. Debate conceptual y empírico: pobreza y participación política en México

Aun cuando la definición de participación política es sin dudas una “noción compleja”, tal como se acepta en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), resulta importante destacar en la literatura reciente, al menos cuatro “cuerpos discursivos” sobre el concepto de participación política, no necesariamente excluyentes entre sí.

Resulta importante mencionar que mientras la participación política se concibe en dicha literatura como sinónimo de participación electoral, una abundante terminología se ha desarrollado para aprehender la variabilidad de experiencias de vinculación ciudadana en los asuntos políticos (participación social, participación ciudadana, participación municipal, participación en la política social, etc.).

La diversidad de términos acuñados expresa una dificultad importante, pues como observa Olvera para el caso mexicano, cierta rigidez en la concepción de la participación política ha significado que los investigadores desestimaran el estudio de numerosas experiencias desarrolladas en la década del noventa¹³. Por tanto, en nuestra perspectiva, identificamos cuatro cuerpos discursivos que intentan dimensionar, con ciertas restricciones, las reelaboraciones del concepto de participación política operadas en las dos últimas décadas.

El primero, refiere a la participación política como el conjunto de actividades de los ciudadanos relacionadas con el derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación.

El segundo cuerpo de discursos, que goza en las últimas décadas de un amplio consenso en la literatura, destaca como propio de la participación política las actividades dirigidas a incidir en las políticas públicas y en las estructuras gubernamentales¹⁴.

El tercero, desarrollado por un grupo relativamente pequeño de académicos, concibe la participación política en un sentido amplio, como:

el proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político¹⁵.

El último refiere a una construcción más reciente que la anterior y, articula viejos y nuevos discursos en torno a lo que se denomina *derecho a la participación*:

Se trata de una serie de mecanismos que acrecientan las posibilidades de los miembros de una comunidad de incidir más directamente en el diseño y ejecución de políticas públicas, por vías distintas. Entre ellos se encuentran los mecanismos de participación semidirecta (iniciativa popular, etc.), [...] el derecho a ser

13 Olvera, Alberto (2007). *Participación ciudadana y Protección de los programas sociales en México. Una propuesta de política pública*. Seminario Internacional Ciudadanos y Derechos: Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía. Conference Paper, PNUD, pp. 1-43, México, diciembre del 2005.

14 Canto, Manuel (2008), “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al desarrollo”. En: *Política y Cultura*, n°30, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México, pp. 9-37.

15 Velásquez, Fabio y Esperanza González, (2004). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Fundación Corona.

consultado antes de la toma de decisiones [...], a participar en audiencias públicas [...], en la formulación del presupuesto [...] y, derecho al acceso a la información pública¹⁶.

Por cierto que estas reelaboraciones del concepto de participación política no operan en el vacío, sino más bien, en estrecha relación con un prolongado proceso político, que emerge en los años noventa, no necesariamente articulado, de cuestionamiento a la efectividad de la democracia, a la persistencia del autoritarismo del Estado, a la ineficiencia de las políticas públicas, así como, la exclusión de un importante sector de la sociedad como no ciudadanos.

En otras palabras, el tema de la participación política o de las capacidades de organización de los ciudadanos para transformar el orden sociopolítico, sucede en una coyuntura de franco descontento con los arreglos institucionales de la transición democrática, durante la década del ochenta en América Latina y, en el caso de México, a partir de la elección presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), a causa de las denuncias de fraude electoral, entre otros factores¹⁷.

Asimismo, dichas reelaboraciones coinciden llamativamente con los resultados austeros de las reformas económicas y del Estado, de la década del noventa, que desarticulaban precisamente los mecanismos de intermediación social¹⁸ que se habían construido durante sesenta años de gobierno hegemónico del Partido Revolucionario Institucional (PRI) (1929-2000).

El denominado régimen posrevolucionario había articulado;

a las diversas expresiones de la desigualdad del país en un sistema de intermediaciones institucionalizadas que constituyeron una suerte de clientelismo de Estado. Así, se consolidó un sistema de relaciones en el que los distintos grupos sociales promovían sus intereses, con reacomodos continuos en los que median los poderes públicos, en un equilibrio del que todos sabían que dependía la estabilidad política que les servía de base; la interlocución se realizaba a través de organizaciones clasistas reconocidas jurídicamente por el Estado y, en el fondo, de los círculos de dirigentes encargados de representarlos y de tratar lo que tocaba a sus intereses¹⁹.

Casi más de medio siglo de crecimiento económico sostenido favoreció que el partido hegemónico administrara el conflicto social mediante unos acuerdos ineficientes, pero eficaces.

Ineficientes porque la asignación de los recursos sociales no siempre llegaba a los más necesitados sino a los grupos sociales con mayor capacidad de movilización política; eficaces, porque el control político de los grupos sociales corporativizados hacía los acuerdos relativamente estables y duraderos²⁰.

16 Courtis, Christian (2007). *Políticas sociales, programas sociales, derechos sociales. Ideas para una construcción garantista*. Seminario Internacional Caudos y Derechos: Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía. Conference Paper, PNUD, pp. 1-25, México, diciembre del 2005.

17 A principios de los años noventa, prácticamente todos los estados y municipios del país se encontraban gobernados por el PRI, que tenía la mayoría de los escaños en el congreso. El proceso electoral estaba marcado de forma consistente por el fraude electoral, garantizando la reelección y el monopolio del poder y la representación del PRI a nivel nacional y municipal. Muchos sectores de las clases medias y populares, junto con intelectuales y miembros de la oposición, decidieron crear nuevas formas de organización civil para impedir los fraudes electorales y para consolidar un movimiento ciudadano más fuerte, con incidencia, y que le diera credibilidad al proceso electoral. Véase en: Rosales, Luz (2010). "El Movimiento Ciudadano por la democracia en México: logros, enseñanzas y perspectivas". En: *Community Development Journal*, Oxford University Press, pp. 2-3.

18 Canto, Manuel (2002). "Las organizaciones civiles en la transición". En: *La sociedad civil ante la transición democrática*. Lucía Álvarez (coord.). Plaza y Valdés, Red Mexicana de Investigadores sobre Organizaciones Civiles, pp. 53-90.

19 Romero, Jorge (2007). *Clientelismo, patronazgo y justicia electoral en México. Una lectura institucionalista*. Seminario Internacional caudos y derechos: Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía. Conference Paper, PNUD, pp. 12, México, diciembre de 2005.

20 Fox, Jonathan y Libby, Haight (2009). "El condicionamiento político del acceso a programas sociales en México". En: *Caudos y contrapesos. La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. David Gómez-Álvarez (coord.) PNUD, México, pp. 99.

El arreglo corporativista-clientelar creó una interesante paradoja si se le compara con el arreglo institucional producto de las reformas económicas y del Estado de los años noventa. A saber, las grandes inversiones del Estado posrevolucionario en proyectos económicos y de desarrollo social permitieron una incorporación autoritaria de un número importante de sectores sociales.

Además de las organizaciones sindicales y campesinas, ciertos sectores populares encontraron en el Estado un interlocutor a sus demandas.

Aunque esto significó que mucha de la participación ciudadana que se generó fuera controlada por el Estado y fue [sic] diseñada para apoyar a candidatos priístas en las elecciones, también creó importantes oportunidades para que los ciudadanos de menores recursos se involucraran en la vida política de las comunidades. [...] durante los gobiernos priístas, el contacto directo con las autoridades para solicitar beneficios o resolver problemas fue una de las actividades políticas más importantes para los grupos populares [entre el 17 y 26% de los mexicanos de bajos ingresos]²¹.

Con las reformas económicas y del Estado, el incremento en la competitividad electoral, las sucesivas crisis financieras, entre otros factores, las formas de participación política de los pobres y de los sectores populares se transformaron.

Durante el período 1960-1990, a nivel agregado, los individuos con menores ingresos y niveles de escolaridad acudían con mayor afluencia a votar comparativamente, que los individuos con mejores ingresos y educación²².

En ese entonces, la participación electoral era relativamente baja si se la compara con otros países de América Latina -en promedio, un 64.3% participaba en elecciones concurrentes de presidente, estatales y municipios; y un 57.8% en elecciones no concurrentes²³- y, salvo determinadas coyunturas políticas, la participación promedio del electorado ha de experimentar niveles algo mayores durante los primeros años de la década del noventa. Como veremos más adelante, este crecimiento fue resultado de la acción colectiva de un movimiento integrado por organizaciones civiles y ciudadanos comunes, cuyo lema era impedir el fraude electoral y reformar las instituciones que consagraban la hegemonía del PRI.

Con respecto al abstencionismo, la información disponible sobre el período no es conclusiva. Algunos estudios no encuentran diferencias significativas por niveles de ingreso para éste período, mientras que otros encuentran que era una práctica característica de los individuos con ingresos más bajos²⁴.

Durante la década del noventa parece invertirse relativamente la tendencia señalada, es decir, la participación de los individuos con menores ingresos y niveles de escolaridad decrece en tanto el Estado pierde su capacidad para administrar el conflicto social en su seno.

La emergencia de nuevos actores políticos y la presión de las organizaciones sociales coordinadas por la Convergencia de Organismos Civiles, creó una agenda pública en torno al problema del fraude electoral que se tradujo en unas reformas “administradas con cuenta gotas” -1990, 1993, 1996- centradas en los siguientes aspectos: la creación del Instituto Federal Electoral (IFE); la elaboración de un marco normativo que dotara

21 Holzner, Claudio (2007), “Voz y voto: participación política y calidad de la democracia en México”. En: *América Latina Hoy*. Abril, n° 45. Universidad de Salamanca, pp. 71.

22 Los datos pertenecen a las investigaciones realizadas por Craig y Cornelius (1980) y Durand Ponte (1995). Citado en el estudio de Holzner, Claudio (2007), “Voz y voto: participación política y calidad de la democracia en México”. En: *América Latina Hoy*. Abril, n° 45. Universidad de Salamanca, pp. 71.

23 Rodrigo, Elena y Temkin, Benjamín (2007). “Abstencionismo, escolaridad y confianza en las instituciones. Las elecciones federales de 2003 en México”. En: *Política y gobierno*, Vol. 14, n°1. México, pp. 5-42.

24 Lawson, Chappel y Klesner Joseph (2004). *Free Market Democracy and the Chilean and Mexican Countryside*. Cambridge, Cambridge University Press.

de certeza, equidad, objetividad, legalidad e imparcialidad a los procesos electorales; y el desarrollo de programas de capacitación cívica²⁵. En general, las reformas electorales favorecen la participación de los “ciudadanos educados”, que a diferencia de lo que sucedía en América Latina, no participaban por considerarlo inútil.

No obstante, el comportamiento electoral de los mexicanos en la década del noventa es algo variable, salvo la elección presidencial de 1994 en la que hubo una movilización ciudadana a favor del ejercicio libre y secreto del voto, en general, tiende a descender por debajo de los promedios totales de participación del período 1960-1990. Dicha movilización liderada por Alianza Cívica, logró coordinar a más de trescientas organizaciones cívicas y sociales a nivel nacional, a personalidades democráticas del mundo de los medios de comunicación y de la política, y en un lapso de seis meses, empoderar a más de 20.000 ciudadanos, en los 32 estados de la República, en la observación del proceso electoral.

Al comenzar el nuevo siglo se observa nuevamente una importante participación para la elección presidencial de 2000 -superior al 70% del electorado- y, a partir de entonces ésta comienza a decrecer, aproximándose a los valores de la década del noventa. Cuando finalmente algunos pronosticaban que la baja participación era un problema del pasado, en la elección concurrente de 2003 se abstuvo de votar casi un sesenta por ciento del electorado. En particular, los ciudadanos con mejores niveles educativos y de ingresos no asistieron a votar, comportamiento que fue denominando como “abstencionismo ilustrado”²⁶.

Con la caída de la participación electoral, la temática se convirtió en parte de la agenda pública, pues la baja participación de los pobres, en esta elección, nunca fue considerada problemática en la medida que la exclusión de estos sectores se desestimó por considerarla una abstención. Para la elección presidencial de 2006 el IFE desarrolló el programa “Educación para el ejercicio del voto libre y razonado” a fin de contribuir a resolver dos problemas fundamentales: el abstencionismo electoral y la baja efectividad del voto -que resultaba de prácticas como la compra y coacción, y de la falta de competencias cívicas en la población-. Los programas de educación cívica debían atender, de manera prioritaria, a aquellos grupos de población que el IFE definió como estratégicos: población con bajo nivel de escolaridad -primaria incompleta o menos-; población joven -18 a 29 años- con educación media o superior; mujeres y comunidades indígenas.

Sin embargo, en la elección presidencial no fue el civismo de los mexicanos lo que definió la contienda electoral, sino más bien, la manipulación de los programas destinados a combatir la pobreza. De acuerdo con Fox y Haight, las autoridades desestimaron durante años la violación de los derechos políticos de los pobres bajo la creencia de que el costo social no era importante²⁷.

A pesar de que las reformas democráticas han liberado a muchos grupos populares del control clientelar y autoritario, es difícil concluir con base en los niveles actuales muy bajos de actividad política de los pobres, que ellos poseen mayor voz política y mayor capacidad de influenciar las decisiones de la autoridades, que antes. Los programas de blindaje electoral implementados por el gobierno federal desde 2007, avalados por un importante número de académicos, no solo hacen más rígidos los programas sociales que terminan desincentivando la participación ciudadana, sino además, no resuelven el problema principal que es la manipulación política del gasto social.

25 Díaz-Santana, Héctor (2002). “El ejercicio de las instituciones electorales en la manipulación del voto en México”. En: *Perfiles Latinoamericanos*, Junio 2002. México, pp. 101.

26 Temkin, Benjamín; Rodrigo, Elena; y Ramírez, Gustavo (2004). Explorando la dinámica del “Abstencionismo ilustrado”: ¿un caso de demasiada o poca cultura democrática? FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, (mimeo) pp. 1-47.

27 Al considerar la ausencia generalizada de preocupación por la persistencia y reinversión de procesos de manipulación política de los programas sociales entre 2000 y 2006, parece que, de manera implícita, muchos suponían que si bien algunos votantes pobres iban a resultar afectados, ello no iba a afectar a las elecciones nacionales ni al sistema político en su conjunto. Al respecto véase en (Fox y Libby), Op. Cit.; pp. 101.

4. Análisis de dos experiencias de organizaciones populares y su incidencia en la política pública en la ciudad de México

En México, durante la década del noventa, el debate sobre la participación política se desarrolla en dos arenas políticas distintas, la gubernamental y la de las organizaciones civiles, con marcadas diferencias conceptuales sobre el término.

Por un lado, la creación del Programa Nacional de Solidaridad (1989) por Carlos Salinas de Gortari;

implicó la apertura de diversos espacios, tales como los comités de obra y diversos comités de administración [...] que fueron más efectivos como mecanismos de cooptación política que como instancias reales de colaboración crítica²⁸.

La creación de estos comités fue promovida por el Banco Mundial, quien;

insatisfecho con los pobres resultados de los proyectos de desarrollo pactados con los gobiernos de diversas partes del mundo, empezó a preocuparse por la creación de métodos que abrieran la puerta a algún tipo de control ciudadano sobre el ejercicio de la política pública²⁹.

Tales métodos concebían la participación, de acuerdo con Alberto Olvera (2007: 9) como;

la acción de algunos grupos de ciudadanos dotados de capacidades técnicas, autonomía del gobierno y algún grado de representatividad de sectores de la sociedad [...] tendiente a la colaboración y al control "amistoso" de la acción gubernamental. Esta colaboración se hacía desde la posición del "partner", es decir, de "socio" de la acción, de tal manera que esta forma de participación era pensada como complementaria al proceso de las políticas públicas y por tanto como una acción no conflictiva³⁰.

Por otro lado, y en simultáneo con lo anterior, una importante heterogeneidad de asociaciones civiles, no gubernamentales, filantrópicas, de comunidades eclesiales de base, de promoción, etc., desafía al gobierno autoritario de Salinas mediante una demanda de institucionalización de la participación de dichas organizaciones y de los ciudadanos no organizados, tanto en la reforma del sistema electoral -que debía garantizar procesos electorales limpios, legales e imparciales-, como en el diseño de la política social.

Estos dos procesos históricos son producto de una importante movilización nacional, que aglutinó a un voluminoso número de organizaciones y ciudadanos a causa de la amplitud de sus consignas; por la "dignidad ciudadana, por la equidad, la justicia, la imparcialidad y la transparencia electoral"³⁰.

Por razones de extensión, sólo se desarrollan a continuación las experiencias de algunas organizaciones populares de vivienda y hábitat que, en colaboración con organizaciones intermedias y redes de organizaciones, crearon espacios e instrumentos de participación con el gobierno de la ciudad de México en torno al problema del desarrollo de la ciudad.

28 Olvera, Alberto (2007), Op. Cit.; pp. 9.

29 Rivera, Liliana (1998). "El discurso de la participación en las propuestas de desarrollo social. ¿Qué significa participar?". En: *Sociedad Civil: Análisis y Debates*. Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales (I.A.P). Vol. III, N° 7, otoño, pp. 9-50.

30 "A principios de los años noventa, prácticamente todos los estados y municipios del país se encontraban gobernados por el PRI, que tenía la mayoría de los escaños en el congreso. El proceso electoral estaba marcado de forma consistente por el fraude electoral, garantizando la reelección y el monopolio del poder y la representación del PRI a nivel nacional y municipal. [...] En 1991, llegó un momento decisivo con la campaña política independiente de Salvador Nava a las elecciones de San Luis Potosí [...] A pesar del esfuerzo para garantizar la transparencia en los comicios electorales, [el PRI impuso a su candidato en 1992 mediante el fraude electoral]. La respuesta fue una movilización civil sin precedentes conocida como "La marcha por la dignidad" desde la capital del estado hasta Ciudad de México. [...] con ella, se logró deponer al entrante gobernador del PRI y llamar a nuevas elecciones." Véase en Rosales (2010), Op. Cit.; pp. 3.

Durante la primera mitad de la década del noventa, un número heterogéneo de organizaciones sociales³¹, agrupadas en dos principales redes nacionales -la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia y el Foro de Apoyo Mutuo-, demandaron del gobierno federal y de la ciudad de México la elaboración de un canal de participación autónomo, con autogestión y no partidario que permitiera articular sus experiencias de trabajo de base en la construcción de la política social³².

Pese a que la principal demanda de las organizaciones no ha de prosperar en esta década, a saber, que el gobierno reconociera la importancia de éstas en el desarrollo de la sociedad, mediante una ley de participación en la política social, el proceso de negociación y diálogo materializó otros objetivos intermedios, estrechamente relacionados con la transición democrática mexicana.

Como veremos, en igual medida la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia desempeñará un rol importante en articular a las organizaciones sociales en torno a la demanda de una reforma electoral, que a causa de la amplia adhesión de los mexicanos, impulsó que por primera vez, los habitantes de la Ciudad de México eligieran a su Jefe de Gobierno en 1997.

La principal herramienta instrumentada por las organizaciones fue empoderar a los ciudadanos en el ejercicio de su voto y en la observación electoral, lo que indirectamente redundó en fortalecer la competencia partidaria, y permitió la victoria del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la Ciudad de México.

5. La Plataforma de Organizaciones Civiles de la Ciudad de México

El cambio de gobierno se tradujo en un acercamiento institucional hacia las organizaciones civiles, mediante la creación de la Plataforma de Organizaciones Civiles de la Ciudad de México (1997-2000). La Plataforma fungió como un espacio de deliberación y negociación de diferentes temas relacionados con el desarrollo de la ciudad y estuvo liderada por una comisión de enlace, integrada por cinco secretarios de gobierno y cinco dirigentes de las organizaciones civiles.

En este espacio fue finalmente posible consensuar un ordenamiento legal que estableciera diferentes herramientas participativas para las organizaciones sociales en la política social -leyes de fomento a las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles y la Ley de desarrollo social del Distrito Federal del año 2000-. Asimismo, las mesas de trabajo arribaron a un número importante de acuerdos a los que se les dio seguimiento.

La experiencia de la Plataforma, truncada después de tres años de aprendizajes a causa del cambio de gobierno -pese a ser del mismo partido- debe evaluarse como la primera forma de colaboración que aborda el complejo problema del desarrollo de la ciudad, en un intento por vencer las divisiones administrativas y culturales de las agencias del gobierno, así como articular diferentes tipos de organizaciones -de base, regionales, nacionales, redes expertas, etc.- en torno a una temática en la que no habían trabajado con anterioridad.

En este sentido, la Plataforma produjo resultados muy desiguales y la implementación de los proyectos consensuados solo operó en temáticas donde los actores gubernamentales y las organizaciones habían desarrollado experiencias de trabajo en común.

31 De tipo agroecológicas sostenibles, de género, de apoyo profesional a la búsqueda de alternativas de vivienda y medio ambiente, de promoción de los derechos humanos, de concientización y apoyo a las organizaciones cívicas, de articulación civil para un comercio internacional equitativo, de servicio a comunidades indígenas, de atención a niños de la calle, de estrategias de alimentación, entre otras.

32 Reygadas, Rafael (1998). *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*. Editor Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, México. pp. 244.

En otras palabras, los esfuerzos por consensuar un espacio institucional de participación, resultó insignificante, entre otras cosas porque, las leyes fueron reglamentadas recién en 2006. Por el contrario, los aprendizajes, resultado de la colaboración en proyectos anteriores, cierta metodología de trabajo y, el interés del gobierno y los legisladores de implementar los acuerdos, parecen haber sido más importantes.

El área de vivienda, hábitat y medio ambiente merece especial consideración ya que articuló la participación de algunas organizaciones de base del Movimiento Urbano Popular (MUP); redes regionales de la ciudad; la experimentada Coalición Internacional por el Hábitat (CIH); así como, a seis agencias del Estado -Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; de Obras y Servicios; de Desarrollo Social; de Medio Ambiente; de Desarrollo Económico y la Secretaría de Gobierno-. Se concretaron treinta y dos Planes Participativos que incorporaron las experiencias de las distintas organizaciones, algunos de los cuales fueron aprobados por la Legislatura³³.

6. Constricciones y posibilidades de las organizaciones populares para incidir en la política de vivienda en la ciudad de México

Las organizaciones nucleadas en torno al Movimiento Urbano Popular, aunque muy heterogéneas, han trabajado, desde la década del setenta, en la planificación urbana con los distintos gobiernos³⁴.

En general muchas de estas organizaciones, de base local y regional, son lideradas por mujeres o bien, las mujeres tienen una importante participación en el control de las tierras invadidas colectivamente. En el pasado, agrupaban a colonos, campesinos y obreros desplazados por las características del desarrollo industrial mexicano y de los movimientos migratorios del campo a la ciudad, actualmente agrupan, en una alta proporción, a personas desempleadas y en situación de pobreza, a veces, de segunda o tercera generación.

[Conforme] crece la pobreza en las periferias de ciudades que se expanden, a veces excesivamente (por tomas de tierras -ya de segunda y tercera generación-, loteos formales, y muchas veces informales, autoconstrucción familiar por esfuerzo propio, etc.) y, al mismo tiempo, crecen también nuevas formas de pobreza intersticiales, que avanzan sobre los centros urbanos (tomas de inmuebles, ocupaciones de diversos tipos de inmuebles en zonas degradadas de las ciudades, costosos alquileres y subalquileres de piezas, tugurios, etc.)”, el problema socioespacial de la ciudad resulta insoslayable para los habitantes³⁵.

Sin embargo, la participación de las organizaciones populares en torno al ordenamiento de la ciudad o la capacidad de éstos de incidir en la política pública ha sido limitada. Solo algunas experiencias de pequeña escala han influenciado los programas de la política pública mexicana, como fue la experiencia de

33 Entre ellos, se elaboró la Ley de Vivienda de la ciudad. Una de las primeras experiencias de participación entre una organización social de vecinos -Casa y Ciudad-, la Coalición Hábitat y el gobierno de la ciudad de México. Resulta importante mencionar que para ese entonces la organización Casa y Ciudad había dejado de ser la Unión de Vecinos de la Colonia Guerrero para convertirse en grupo de asesoría técnica y de investigación urbana.

34 Se trata de procesos complejos de auto-organización, contruidos a partir de movimientos e interacciones colectivas de pobladores urbanos que generan proyectos y acciones enfocados a hacer efectivos sus derechos a la ciudad y a la vivienda. El eje articulador de estos procesos es la lucha organizada por la tierra, la vivienda y los servicios básicos. Sus resultados más visibles son viviendas, conjuntos habitacionales y barrios populares, producidos y gestionados bajo el control directo de las organizaciones y grupos sociales que los habitan. Pero no se limitan estas experiencias de construcción de espacios habitables, sino que atienden muchos otros aspectos de la vida social, cultural y urbana de sus miembros. Véase al respecto: Ortiz, Enrique y Zárate, María Lorena -comp. y ed.- (2004). *De la marginación a la ciudadanía: 38 casos de producción y gestión social del hábitat*. Forum Barcelona 2004, Diálogos Ciudad y Ciudadanos del Siglo XXI, Coalición Internacional por el Hábitat. Barcelona.

35 Ortiz y Zárate Op. Cit.; pp. 3.

autogestión de Palo Alto en el diseño del Fonhapo (Fondo Nacional de Habitaciones Populares), durante el período 1976-1982³⁶.

Más recientemente se puede mencionar el Programa de Mejoramiento de Vivienda de la Ciudad de México -1998 hasta la actualidad-, producto de la experiencia desarrollada por unas organizaciones populares pertenecientes al MUP -la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata, la Asamblea de Barrios, y el Frente de Pueblos- y, la participación del gobierno local, algunos actores empresariales -Caja Popular Mexicana, Sociedad de Ahorro y Préstamo- una organización especializada -Coalición Hábitat México- y, una fundación -Fundación Justicia y Amor-.

En particular, recupera la experiencia de trabajo de estos actores junto a 1.266 familias organizadas en seis delegaciones de la Ciudad -Iztapalapa, Tlalpan, Milpa Alta, Tlahuac, Xochimilco, Gustavo A. Madero-. En lo que hace a la participación de los vecinos, se organizan unos “comités de vivienda” por colonia o barrio, donde participaron entre 20 a 25 familias, mismas que elegían tres coordinadores como responsables de la gestión, orientación financiera y enlace con el área técnica del grupo asesor. Asimismo, los coordinadores mantenían una reunión semanal con una “organización asesora”³⁷, para dar seguimiento a la gestión, organizar el proceso de trabajo, acordar el número de acciones por comité, analizar la información y preparar materiales para la capacitación de los “comités de vivienda”.

Una característica distintiva de esta experiencia es que la participación de las organizaciones sociales en los procesos de mejoramiento del barrio es una condición fundamental en la eficiencia del programa. Por este motivo, la fundación desempeña un papel importante en promover la emergencia de liderazgos y el fortalecimiento de estructuras dentro de las organizaciones sociales de pobladores.

La interdependencia de los distintos tipos de organizaciones sociales observadas en esta investigación, ha producido una interesante división del trabajo en la que cada actor u organización aporta sus capacidades, saberes y recursos. Sin embargo, respecto al gobierno local y a las organizaciones expertas, las organizaciones populares se ubican en una posición subordinada. Veamos por qué.

De acuerdo con Abramovich y Courtis;

el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado. Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas³⁸.

En México, las organizaciones populares asumieron parte de la responsabilidad del Estado de producir espacios urbanos habitables, en una forma de relación institucional en la que los pobres debían ser asistidos por el Estado.

36 Palo Alto está localizado al poniente de la Ciudad de México, en el Km. 14.5 de la carretera México-Toluca. Perteneció al área administrativa de Cuajimalpa, una de las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal. La cooperativa “Unión de Palo Alto”, es un grupo organizado de pobladores, cuyo objetivo inicial fue la reivindicación de su derecho a la tierra que venían ocupando durante más de 30 años. Una vez consolidados, el asentamiento y la propia organización se plantean el apoyo a sus nuevas generaciones para permanecer en la cooperativa y desarrollar programas habitacionales para satisfacer la nueva demanda de vivienda.

37 Generalmente, la Coalición para el Hábitat realiza su trabajo en las colonias o barrios por intermedio de otra organización especialista en asuntos urbanos, construcción de viviendas y producción social del hábitat. Las organizaciones con las que trabaja la Coalición son cuatro: Casa y Ciudad; Centro de Estudios Urbanos y del cumplimiento del derecho a la vivienda en Vivienda (CENVI); Fomento Solidario a la Vivienda México, presentados al Comité de Derechos (FOSovi); y Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (COPEVI).

38 Abramovich, Víctor y Courtis, Christian (2002), *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Trotta, Madrid.

Es decir, pese a las importantes innovaciones que se realizaron para promover la participación de las organizaciones populares, sumado al trabajo de reconstrucción de los vecinos como sujetos de derechos, la relación asistencial que mantienen con el gobierno local explica, en parte, dicha subordinación. De ahí que el papel desempeñado por la Coalición por el Hábitat³⁹ haya sido central en construir los acuerdos entre los actores públicos, las empresas de financiamiento y las organizaciones populares y sociales.

De acuerdo con Enrique Ortiz, director de la Coalición, las agencias del gobierno desconfían de las organizaciones, las consideran “peticionistas, chiquitas y que no hacen nada, o bien corporativas, dinereras o corruptas”. Asimismo, algunos funcionarios tienen la creencia de que lo que hace la gente es caro, mientras que el sector privado es más eficiente. De la misma manera, las organizaciones desconfían de las agencias de gobierno, las consideran excesivamente burocráticas y corruptas.

Por tanto, los esfuerzos de la Coalición de coordinar, mantener la confianza y armonizar los intereses de los diversos actores, gracias a su extensa experiencia y prestigio internacional, fueron decisivos. Resulta interesante que cuando la experiencia se institucionaliza como un programa del gobierno de la ciudad, en una escala diez veces mayor, el gobierno de la ciudad retrocede en sus aspiraciones participativas, centralizando las decisiones y recursos y, limitando la participación de las organizaciones sociales y de vecinos.

Por otro lado, la capacidad de incidir de las organizaciones populares en la política de vivienda es limitada, a causa de que enfrentan costos de funcionamiento y de negociación, con el gobierno, elevados. Por un lado, invierten gran parte de sus recursos y capacidades en resolver, mediante múltiples y diversas formas organizativas, cómo seguir viviendo en condiciones adversas, mientras, se proponen desarrollar algunos,

métodos organizativos que privilegian la responsabilidad colectiva, socializando, haciendo parte en múltiples niveles a sus integrantes y legitimando sus decisiones con la utilización de asambleas y otras modalidades de decisión directa y colectiva⁴⁰.

Las organizaciones invierten sus recursos y capacidades limitadas en sortear las restricciones del mercado financiero, las constricciones que imponen las agencias de cooperación, así como, en negociar con los gobiernos locales en espacios institucionales de participación -por ejemplo, las juntas vecinales-, que éstas no interpretan como propios⁴¹ o los conciben como espacios autoritarios o clientelares.

Finalmente, cuando se trata de negociar las redes locales intermedias, como el MUP, no resultan suficientes para generar confianza y transparencia para el resto de los actores involucrados. Las organizaciones populares

39 HIC -por sus siglas en inglés-, surge como una red internacional autónoma y sin fines de lucro a raíz de la primera conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, realizada en Vancouver en 1976. Está conformada actualmente por cerca de 500 organizaciones y movimientos sociales de base, ONG, grupos académicos, institutos de investigación y capacitación y activistas en derechos humanos que trabajan en el campo del hábitat y la vivienda en 80 países.

40 Ortiz y Zárate, Op. Cit.; pp. 3.

41 A los fines de corroborar lo señalado, considérese la opinión del director de DECA Equipo Pueblo, A.C., una organización que desde la década del setenta trabaja en torno al empoderamiento ciudadano urbano, rural e indígena: “De un lado, enfrentamos y aún persiste una gran desconfianza de las autoridades. Se nos ha visto como generadores de problemas, se menosprecian o ignoran nuestras demandas, o se nos ofrecen soluciones parciales. Nosotros no queremos que nos consideren agitadores o provocadores, sino ciudadanos que ofrecen iniciativas que contienen soluciones [...] Un segundo obstáculo encontrado es la falta de respeto a nuestras formas de organización y a la toma de decisiones en las comunidades. [...] Un tercer obstáculo ha sido la exigencia de que nuestras propuestas de trabajo se rijan por la complicada normatividad del gobierno o de las autoridades. Observamos poca flexibilidad y sensibilidad para crear nuevas reglas de relación entre la autoridad y la comunidad, de manera que se favorezca un contexto para que nuestros proyectos sean los más eficientes, participativos y de mayor impacto en la comunidad. [...] Un obstáculo más, [...] es el modelo económico vigente. La política económica de los últimos años, no favorece, ni concibe una política social, ya no digamos de impulso al desarrollo social, sino tampoco de reducción o combate a la pobreza. [...]” Véase al respecto: Villaseñor, Elio (2006). *La sociedad civil como actor de interés público. Experiencias y reflexiones*. DECA, Equipo Pueblo, A.C., (mimeo), pp. 27.

recurren frecuentemente a los servicios profesionales y de liderazgo de una red mayor de organizaciones para disminuir los costos de la negociación. En otras ocasiones, la colaboración con algún partido político en el gobierno puede igualmente disminuir dichos costos, pero esto usualmente fracciona la cohesión de las organizaciones populares.

7. La Carta de la Ciudad de México por el derecho a la ciudad

En 2007, una fracción del Movimiento Urbano Popular, liderada por Jaime Rello e integrada por veintidós organizaciones adherentes a la Convención Nacional Democrática (MUP-CND)⁴² somete a consideración del actual Jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard, el proyecto para elaborar una Carta de la Ciudad de México por el derecho a la ciudad.

La iniciativa es resultado, por un lado, del impulso de Naciones Unidas de debatir a nivel internacional la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2004-2005) y, por otro lado, del trabajo de estas organizaciones populares en torno a reelaborar su situación de individuos vulnerables y desfavorecidos como ciudadanos a los que no se les permite ejercer sus derechos humanos, ni por tanto, disfrutar del usufructo equitativo de la ciudad dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social⁴³.

El propósito de la Carta, entre otros, es convertirse en la primera herramienta, que al establecer ciertas garantías institucionales, hace operable, exigible y justiciables los derechos humanos, en particular, el de los individuos que menos posibilidades tienen de auto-tutelar sus derechos.

Asimismo, al concebirse éste como un derecho colectivo de los habitantes de la ciudad les confiere, sobre todo a los grupos vulnerables,

legitimidad de acción y de organización, basado en el respeto a sus diferencias, expresiones y prácticas culturales, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y a un nivel adecuado de vida⁴⁴.

Un aspecto destacable en la elaboración de la Carta es la creación de un Grupo Promotor de la Carta, integrado por representantes del Movimiento Urbano Popular de la Convención Nacional Democrática (MUP-CND); la Dirección General de Concertación Política y Atención Social y Ciudadana del GDF; la Coalición Internacional para el Hábitat-América Latina (HIC-AL); la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), quienes acordaron la incorporación del Espacio de Coordinación de Organizaciones Civiles sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Espacio DESC, una red de once organizaciones de derechos humanos); y de la Procuraduría Social del Distrito Federal (PROSOC).

A diferencia de otras experiencias en América Latina en las que la participación de las organizaciones sociales y de derechos humanos se limita a la consulta para la toma de decisiones⁴⁵ éstas participaron en pie de igualdad en la elaboración de los seis fundamentos estratégicos del derecho a la ciudad⁴⁶. En particular,

42 La Convención Nacional Democrática (CND) fue convocada en 2006 por el candidato a la presidencia Andrés Manuel López Obrador, anterior Jefe de Gobierno de la ciudad de México (2000-2004), como una instancia para que éste ejerza como presidente legítimo de los mexicanos, influencia en la política. La falta de transparencia en el conteo de los votos emitidos en la elección presidencial dio las bases para que López Obrador adjudicara la victoria del presidente Calderón al empleo del fraude.

43 Se define en la Carta el derecho a la ciudad como “el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social” México, 28 de septiembre 2009.

44 Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad. En: <http://derechoalaciudadf.blogspot.com/2010/07/hoy-se-firmo-la-carta-de-la-ciudad-de.html>

45 Canto, Manuel (2005). *Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local*, pp. 1-30 (mimeo). México.

46 Los fundamentos estratégicos del derecho a la ciudad son los siguientes: ejercicio pleno de los derechos humanos en la ciudad;

y aunque es imposible determinar en un documento la autoría de algún grupo o actor, el documento final de la Carta, refrendada por todas las partes en junio de 2010, recupera las discusiones desarrolladas en la Asamblea Mundial de Pobladores realizada en la ciudad de México en 2000⁴⁷.

El hecho que esta asamblea fue impulsada, entre otros actores, por el MUP en colaboración con el gobierno de la ciudad, es indicativo de un largo proceso deliberativo y de concertación sobre lo que las organizaciones populares conciben como los factores relacionados con la exclusión y la necesidad de incluir a los pobres como ciudadanos.

El proyecto de la Carta fue sometido a la discusión por aproximadamente dos años, en diferentes foros, reuniones, talleres, exposiciones, comenzando en 2008, con el Foro Social Mundial realizado en la ciudad de México. El carácter de las discusiones no fue propiamente vinculante, sino más bien, con el propósito de informar a los expertos y ciudadanos de lo que se estaba realizando y con el fin de promover la adhesión de éstos.

La creación de este tipo de estructuras *ad hoc* presenta una importante limitación respecto de los mecanismos institucionalizados, en el sentido que las organizaciones sociales no disponen de herramientas legales para obligar al gobierno local a implementar lo acordado. La experiencia en América Latina, y México no es la excepción, es que lo extenso y demorado del proceso de negociación demanda una vigilancia permanente de las organizaciones para que los acuerdos se transformen en ley y, un constante cabildeo para que ésta se reglamente.

En este sentido, la implementación de la Carta dependerá de la capacidad del Grupo Promotor de cabildear en el Asamblea Legislativa de la Ciudad -competencia en la que casi todas las organizaciones han desarrollado una importante experiencia- y posteriormente, monitorear a los funcionarios públicos encargados de ejecutarlas -algunos aprendizajes acumulados desde la Plataforma pudieran ser de utilidad-.

8. Reflexiones sobre la experiencia y recomendaciones

- La creación del Comité Promotor de la Carta presenta algunas ventajas, entre ellas, el centralizar la toma de decisión en un número menor de actores y organizaciones, puesto que cada uno llega a la mesa de negociación con acuerdos previamente consensuados con las bases. Sin embargo, su diseño favorece la participación de un número limitado de actores o élites que tienen un acceso privilegiado al gobierno local. En la investigación, se han observado al menos dos tipos de élites participativas⁴⁸: por un lado, las conformadas por las redes de organizaciones expertas en cierta temática y las élites dirigentes de ciertas organizaciones populares que han desarrollado una metodología de trabajo con funcionarios del Partido Revolucionario Democrático (PRD), luego de tres años consecutivos en el gobierno de la Ciudad de México.
- Los procesos de institucionalización de la participación de las organizaciones sociales en la política social en la ciudad de México -y a nivel federal- han sido muy lentos y los resultados han desalentado a algunas organizaciones de participar. En 2006, se reglamenta la Ley de Fomento de las Organizaciones Civiles y la Ley de Desarrollo Social de la ciudad. En julio de 2010, se seleccionaron los consejeros del Consejo de Desarrollo Social -integrado por diez funcionarios del gobierno, cuatro representantes

función social de la ciudad, de la tierra y de la propiedad; gestión democrática de la ciudad; producción democrática de la ciudad y en la ciudad; manejo sustentable y responsable de los bienes naturales, patrimoniales y energéticos de la ciudad y su entorno; y, disfrute democrático y equitativo de la ciudad. Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, julio 2010.

47 En la misma, “más de 300 delegados de organizaciones sociales de 35 países debatieron en torno a los ideales de una ciudad democrática, incluyente, sostenible, productiva, educadora y habitable, segura –en cuanto a protección contra desastres y violencia–, saludable, convivencial y culturalmente diversa”. Al respecto ver: <http://www.hic-net.org/articles.php?pid=3588>.

48 El término es acuñado por Clemente Navarro, citado en Canto, 2005.

de universidades y, nueve representantes de las organizaciones civiles-, que tiene entre sus objetivos principales, el elaborar propuestas de política social que incluyan las experiencias, saberes y recursos de distintas organizaciones sociales. Aunque es algo apresurado sacar conclusiones, se tiene la impresión que el Consejo⁴⁹ funcionaría más como un cuerpo colegiado para selección de los proyectos presentados por las organizaciones que promueven el desarrollo social o “coinversión”, que una instancia de participación para el diseño de la política social de la ciudad.

- Tanto la experiencia de la Plataforma como de la Carta son indicativas de que la voluntad democrática del gobierno local ha sido decisiva en promover la participación. Sin embargo, no podría afirmarse que los logros sean sensiblemente mejores a lo que sucede a nivel federal -que desde 2003 cuenta con una Ley de Fomento de las Organizaciones Civiles-, con un partido en el gobierno, por segundo año consecutivo, de derecha -el Partido de Acción Nacional, PAN-⁵⁰. Es decir, lo que se institucionaliza a nivel local resulta muy por debajo de las expectativas de las organizaciones posiblemente porque éstas no alcanzan el nivel de presión requerido para modificar las estructuras gubernamentales.
- Las organizaciones civiles han experimentando un proceso de transformación importante con respecto a la década del ochenta. Una de las transformaciones que merece especial consideración es la despolitización de muchas de estas⁵¹ y su reconfiguración como organizaciones expertas o especializadas. Efectivamente, algunas organizaciones se han vuelto más complejas, especializadas e interrelacionadas, en particular, éstas han desarrollado formas de dependencia recíproca -las organizaciones de base/ locales y regionales dependen de las redes expertas en las negociaciones y, éstas últimas dependen de las primeras a causa de tener una base social- que hasta el presente no se han estudiado en profundidad. Para algunos investigadores, mientras las organizaciones expertas han ganado en competencia para asesorar al gobierno, las organizaciones populares desarrollan su participación en los consejos consultivos en una posición subordinada⁵².
- La fragilidad de los acuerdos a los que arriban las organizaciones civiles es una constante en la experiencia mexicana. Se requiere una importante movilización de organizaciones presionando durante varios años, y que los liderazgos subsistan frente a los problemas de financiamiento, el desgaste o la cooptación del gobierno. En general, solo una pequeña cantidad de organizaciones populares tiene experiencia de trabajo de más de veinte años⁵³, mientras que las “organizaciones expertas” han mostrado una mayor longevidad relacionada, en algunos casos, con el financiamiento internacional.

49 El artículo 6 establece que: “La Administración Pública realizará programas de promoción en los que incorporarán la participación de las agrupaciones y de las organizaciones, respecto de las siguientes materias, entre otras: I. Planeación; II. Presupuestos; III. Consultas; IV. Colaboración en órganos de participación y consulta ciudadana; V. Formulación, seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo social; y VI. Mecanismos de contraloría ciudadana. De igual forma, la Administración Pública desarrollará programas para brindar información acerca del acceso a fondos y recursos públicos, así como, asesoría, capacitación y colaboración entre las agrupaciones y organizaciones que así lo soliciten”. Reglamento de la Ley de Fomento a las actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal.

50 “Siguiendo el ejemplo del primer gobierno de izquierda en la ciudad de México (1997-2000), el nuevo gobierno federal panista creó múltiples consejos consultivos en las diversas áreas de la política pública e incluso abrió una oficina especializada en la atención a la sociedad civil que hipotéticamente debía canalizar las demandas y propuestas de los diversos actores civiles y propiciar algún tipo de interlocución con el gobierno. Esta interlocución era entendida ya como una forma de participación y por tanto como un procedimiento democratizador de la vida pública” (Olvera, Op. Cit.; pp. 12).

51 Canto, Manuel (2002), “Las organizaciones civiles en la transición”. En: *La sociedad ante la transición democrática*. Lucía Álvarez (coord.). Plaza y Valdéz, Red Mexicana de Investigadores sobre Organizaciones Civiles.

52 Olvera, Op. Cit.

53 La Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), que lidera Jaime Rello, es una de las organizaciones populares con mayor experiencia en participar junto al gobierno en la planeación urbana y, una de las de mayor longevidad. Se forma en 1987 como resultado de la adhesión de un número de organizaciones urbanas de base, principalmente de organizaciones que conformaban la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular, durante la década del sesenta. La UPREZ ha elaborado un ambicioso proyecto de transformación de las condiciones de vida de las áreas urbanas más deprimidas del Distrito Federal y de otros estados de la República, con base en dos herramientas principales: la participación semanal en asambleas de las bases -agrupadas en diferentes problemáticas: comerciantes, transporte, cultura, solicitantes de vivienda, educación, mujeres, jóvenes, y participación política- y una fuerte militancia de izquierda que no desdén ocupar cargos político-partidarios.

Bibliografía

Abramovich, Víctor y Courtis, Christian (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Trotta, Madrid.

Canto, Manuel (2008). “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al desarrollo”. En: *Política y Cultura*, N° 30, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México, pp. 9-37.

_____ (2005). *Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local*. (mimeo), pp. 1-30.

_____ (2002). “Las organizaciones civiles en la transición”. En: *La sociedad civil ante la transición democrática*. Lucía Álvarez (coord.). Plaza y Valdéz, Red Mexicana de Investigadores sobre Organizaciones Civiles, pp-53-90.

Courtis, Christian (2007). *Políticas sociales, programas sociales, derechos sociales. Ideas para una construcción garantista*. Seminario Internacional Candados y Derechos: Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía. Conference Paper, PNUD, pp. 1-25.

Díaz-Santana, Héctor (2002). El ejercicio de las instituciones electorales en la manipulación del voto en México. En: *Perfiles Latinoamericanos*, Junio de 2002. México, pp. 101-128.

Fox, Jonathan y Libby, Haight (2009). “El condicionamiento político del acceso a programas sociales en México”. En: *Candados y contrapesos. La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. David Gómez-Álvarez (coord.) PNUD, México.

Gómez-Álvarez, David (2009). “La política de las políticas de protección de los programas sociales en y fuera de contextos electorales”. En: *Candados y Contrapesos. La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. David Gómez-Álvarez (coord.). PNUD, México.

Hevia, Felipe (2006). *La Contraloría Social Mexicana: Participación Ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004*. Cuadernos para la Democratización 2, CIESAS-UV, México.

Holzner, Claudio (2007). “Voz y voto: participación política y calidad de la democracia en México”. En: *América Latina Hoy*. Abril, n° 45. Universidad de Salamanca.

Lawson, Chappel y Klesner, Joseph (2004). *Free Market Democracy and the Chilean and Mexican Countryside*. Cambridge, Cambridge University Press.

Olvera, Alberto (2007), *Participación ciudadana y Protección de los programas sociales en México. Una propuesta de política pública*. Seminario Internacional Candados y Derechos: Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía. Conference Paper, PNUD. México, diciembre del 2005.

Ortiz, Enrique y Zárate, María Lorena -comp. y ed.- (2004). *De la marginación a la ciudadanía: 38 casos de producción y gestión social del hábitat*. Forum Barcelona 2004, Diálogos Ciudad y Ciudadanos del Siglo XXI, Coalición Internacional por el Hábitat.

Ramírez Saiz, Juan (1986). *El movimiento urbano popular en México*. Siglo XXI Editores, México.

Reygadas, Rafael (1998). *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*. Editor Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, México.

Rivera, Liliana (1998). “El discurso de la participación en las propuestas de desarrollo social. ¿Qué significa participar?”. En: Sociedad Civil: Análisis y Debates. Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales (I.A.P). Vol. III, N° 7, otoño, pp. 9-50.

Rodrigo, Elena y Temkin, Benjamín (2007). “Abstencionismo, escolaridad y confianza en las instituciones. Las elecciones federales de 2003 en México”. En: Política y gobierno, Vol. 14, n°1. México, pp. 5-42.

Romero, Jorge (2007). *Clientelismo, patronazgo y justicia electoral en México. Una lectura institucionalista*. Seminario Internacional candados y derechos: Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía. Conference Paper, PNUD. México, diciembre del 2005.

Rosales, Luz (2010). “El Movimiento Ciudadano por la democracia en México: logros, enseñanzas y perspectivas”. En: *Community Development Journal*, Oxford University Press, pp. 1-8.

Temkin, Benjamín; Rodrigo, Elena; y Ramírez, Gustavo (2004). *Explorando la dinámica del “Abstencionismo ilustrado”: ¿un caso de demasiada o poca cultura democrática?* FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, (mimeo) pp. 1-47.

Villaseñor, Elio (2006). *La sociedad civil como actor de interés público. Experiencias y reflexiones*. DECA, Equipo Pueblo, A.C., (mimeo).

Documentos legales consultados

Acuerdo Administrativo por el cual se crea el Consejo de Fomento a las actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles en el Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 6 de Julio de 2010.

Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, julio de 2010.

Reglamento de la Ley de Fomento a las actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal. Publicado en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 18 de Octubre de 2006.

Páginas web consultadas

<http://www.hic-net.org/articles.php?pid=3588>.

<http://derechoalaciudaddf.blogspot.com/2010/07/hoy-se-firmo-la-carta-de-la-ciudad-de.html>

Entrevistas realizadas

- Enrique Ortiz Flores

Secretario General, Hábitat International Coalition, Oficina Regional para América Latina (HIC-AL) o Coalición para el Hábitat-México.

Tacuba No. 53, 1er. Piso

Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc

C.P.: 06000 Distrito Federal

Teléfono: +52 (55) 55 12 15 86

Fax: +52 (55) 55 12 67 26

Página web: www.hic-al.org

- Clara Jusidman

Presidenta Honoraria, Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social (INCIDE SOCIAL)

Miembro, Comité Conciudadano para la Observación Electoral
Consejera, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
Presidenta, Acuerdo Nacional para la Democracia
Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (1997-2000)
Hilario Pérez de León No. 80, Col. Niños Héroes de Chapultepec, Delegación Benito Juárez, México, D.F. 03440.
Tel y Fax. 55 90 87 54 y 55 79 74 13
Página web: <http://www.incidesocial.org>

- *Miguel Concha Malo*

Director, Centro de Derechos Humanos Fr. Francisco de Vittoria O.P. A. C
Vicepresidente, Academia Mexicana de Derechos Humanos
Tesorero, DECA, Equipo Pueblo, A.C.
Odontología No. 35, Oficina 23, Segundo Piso (Centro Universitario Cultural, CUC) Colonia Copilco
Universidad, Delegación Tlalpan, C.P.: 04360
Teléfono: +52 (55) 56 59 67 97 ext. 306
Páginas web: <http://www.derechoshumanos.org.mx/>
<http://www.equipopueblo.org.mx/>
<http://www.amdh.org.mx/portal/>

- *Ana Saiz*

Directora General Adjunta de Estudios, Legislación y Política Pública, Consejo Nacional para prevenir la discriminación (CONAPRED)
Ex secretaria del Comité Conciudadano para la Observación Electoral
Dante 14, Colonia Anzures, Delegación Miguel Hidalgo, CP 11590
Teléfono: +52 (55) 52 62 14 90
Página web: <http://comiteconciudadano.blogspot.com/2007/06/comit-conciudadano-para-la-reforma.html>

- *Milisa Villaescusa*

Directora, Mujeres Trabajadoras Unidas, A. C. (MUTUAC)
Coatepec 1-4 Colonia Roma Sur, C.P. 06760
Teléfono: +52 (55) 5574 6215/ 5564 3227

- *Beatriz Mogica Morga*

Secretaria de Alianzas y Relaciones Políticas Nacionales, Partido de la Revolución Democrática
Benjamín Franklin 84 5to piso,
Teléfono: +52 (55) 1085 8093 /94 y 95

- *Emilienne de León.*

Directora, Ejecutiva del Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir.
Tabasco 68, Colonia Roma
Teléfono: +52 (55) 56514117 y 55253502
Páginas web: <http://www.ilsb.org.mx/>

Capítulo III

Pobreza y participación política en Guatemala

*Juan José Narciso Chúa**

* Consultor de DEMOS. Administrador de Empresas por la Universidad de San Carlos de Guatemala, con Maestría en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública y Universidad de San Carlos de Guatemala y Maestría en Economía por la University of New Mexico, Estados Unidos. Trabaja como consultor independiente. Ha sido consultor de organismos internacionales como el BID, el Banco Mundial, PNUD y CEPAL. Ha trabajado con otros organismos regionales como INCAP, FLACSO, CLACSO. Ha trabajado en temas de ambiente y conservación de la naturaleza como The Nature Conservancy y el Fondo Nacional para la Conservación de la Naturaleza, FONACON. Ha sido funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el servicio exterior en México, Secretario Ejecutivo de CONAP, Viceministro de Energía y Minas, Director de la Escuela de Gobierno y Gestión Pública y es Investigador Socioeconómico en la Procuraduría de Derechos Humanos en Guatemala.

1. Introducción

La participación ciudadana y política, y la pobreza, parecen dos variables contrapuestas porque la segunda no pareciera encontrar posibilidades de intervenir en la primera, y la primera pareciera que se encuentra alejada de involucrar a conglomerados sociales que conviven en la pobreza.

No obstante, luego de realizado este trabajo, aunque aparentemente contradictorias, ambas variables se complementan y se necesitan en el sentido que la participación política o ciudadana resulta vacía o falta de contenido y fuerza sin el aporte de todos los colectivos sociales; mientras que la pobreza, como una condición derivada de la exclusión, se encuentra con mejores posibilidades reales de intervenir en los procesos de participación si se genera la debida apertura e inclusión, ejercicio fundamental para la democracia en Guatemala y en cualquier país.

Esta discusión teórica se torna apremiante en los esfuerzos por profundizar la democracia, principalmente cuando la mayoría de la población evidencia con desencanto y hasta con dolor, que la democracia no ha resultado lo que se esperaba o no ha llenado sus expectativas – tal vez más altas y más grandes-, por lo que la mutua interrelación entre participación y pobreza debe comprenderse en una dimensión donde se conjuguen esfuerzos para que una apunte a la otra. Así, los resultados del ejercicio democrático empezarán a percibirse con mayor claridad y menos descontento que en la actualidad.

En el primer capítulo de fondo de este trabajo, se incluye lo relativo a la metodología de trabajo de la investigación, que cuenta con dos momentos específicos: primero, la preparación de un directorio de instituciones y organizaciones y, segundo, el análisis y la investigación con respecto a ejes de trabajo que se incluyen de seguido.

Fuera de este debate conceptual, es conveniente indicar que en el estudio se desarrollan los siguientes cuatro ejes de trabajo:

- Eje 1: El derecho de las personas a determinar su propia forma de organización;
- Eje 2: El derecho a elegir y ser electo;
- Eje 3: Participación ciudadana; y,
- Eje 4: Rendición de cuentas.

En cada uno de ellos se trata de recrear la realidad social y democrática guatemalteca, para lo cual se incorporan cuadros y gráficos que se consideran necesarios para sustentar las afirmaciones o interpretaciones que se hacen respecto de cada eje temático.

Estos cuatro ejes también son motivo de cuestionarios que se enviaron a diferentes instituciones públicas y organizaciones sociales para conocer su opinión. El proceso de envío y recepción de los cuestionarios no ha sido muy eficiente, pero se espera que se culmine el llenado de los mismos.

Finalmente, se deja constancia de la riqueza teórica y práctica del trabajo, pues permitió profundizar en aspectos de la vida nacional que parecían encontrarse lejanos de comprenderse en su mutua importancia e imbricación teórica y práctica. Como es usual en este tipo de documentos, cualquier comentario u opinión vertida en el mismo, al igual que cualquier imprecisión, corresponden fundamentalmente al autor del trabajo.

2. Metodología

La metodología del trabajo partió de dos instrumentos fundamentales. El primero corresponde a todo el esfuerzo de compilación de bibliografía e información relativa a las diferentes instituciones y organizaciones que actualmente realizan un trabajo vinculado a la democracia y específicamente a la participación ciudadana y política como un eslabón imprescindible para involucrar a los grupos vulnerables de la sociedad que se encuentran caracterizados por su condición de pobreza y exclusión.

Este primer ejercicio permitió realizar un mapeo de las diferentes instituciones y organizaciones que existen y trabajan dentro de este esfuerzo tan apremiante para la democracia en el país y que concita mayor análisis, discusión y debate.

El segundo instrumento todavía se encuentra en el marco de la información secundaria, pero en términos de cruzar cuatro ejes de trabajo sobre dimensiones diferentes de la participación que se requieren para comprender el fenómeno de la participación como instrumento de combate a la pobreza.

Dentro de este segundo instrumento, se pudo hacer un esfuerzo mayormente analítico e interpretativo sobre la participación política y ciudadana, documentando con cuadros y gráficos que permiten ilustrar el comportamiento de determinadas variables con respecto los ejes temáticos en Guatemala.

Finalmente, el tercer instrumento se perfila como boletas de encuesta donde se plantean diferentes preguntas con respecto a los temas centrales del estudio que se han enviado a distintas organizaciones e instituciones y que proveerán de mayor información al estudio en referencia.

3. Debate conceptual y empírico: pobreza y participación política en Guatemala

3.1 Consideraciones acerca de la pobreza

Cuando se busca determinar la interacción entre pobreza y participación ciudadana, conviene establecer los conceptos a los cuales se hace referencia. En primer lugar, se entiende por pobreza aquel estado de situación en donde las personas no consiguen cubrir sus necesidades fundamentales de alimentación, educación, salud y vivienda, y que generan efectos intergeneracionales en sus descendientes.

Esta situación de pobreza expresa condiciones en las personas que los obligan a la búsqueda de satisfacción de sus necesidades primarias por medio de actividades relacionadas con la mendicidad en el peor de los extremos, pasando por el desarrollo de formas informales de trabajo como el comercio -venta de cualquier producto pequeño y de bajo nivel de rentabilidad en las calles- la prestación de algunos servicios como cuidar vehículos, lavar carros, lustrar y otras similares.

La transmisión intergeneracional se realiza cuando los hijos apoyan en la realización de estas actividades informales en las calles desde muy corta edad.

Con respecto a la caracterización resumida de las causas históricas y estructurales de la pobreza, se puede indicar lo siguiente:

- Una influencia permanente de las élites económicas en las decisiones estratégicas de los diferentes gobiernos, quienes han delimitado y establecido las condiciones de la gestión de los distintos regímenes, sin permitir hacer cambios de fondo en los problemas estructurales del país: pobreza, régimen de tenencia agraria; impunidad en la justicia; la corrupción de gobernantes y élites y estructura tributaria.

- Una débil estructura tributaria, caracterizada no sólo por ser baja en términos de la relación con el PIB, (actualmente en 2010, se sabe que la carga tributaria se encuentra alrededor del 9.6%, influenciada fuertemente por la caída en el consumo y el ingreso derivado de la crisis económica y financiera internacional), sino además configurada por la mayor presencia de impuestos indirectos -principalmente el IVA- y baja incidencia y profundidad de los impuestos directos -ISR y IUSI, éste último basado en el autoevaluó- y con ello se denota la limitada capacidad de los gobiernos de incidir en el ámbito social del país -educación, salud, vivienda y, hoy con mayor necesidad, en la seguridad.
- Un Estado débil, caracterizado por la poca independencia de las élites económicas; poroso, completamente influenciado por las élites, pues las denuncias en cada período de gobierno son múltiples⁵⁴, aunque poco demostrables; y sin una estructura organizativa sustentada en una carrera administrativa de los diferentes mandos técnicos y medios, con lo cual nunca se construye institucionalidad.
- Un sistema judicial caracterizado más por la impunidad, el clientelismo, la corrupción, la ineficiencia en los procesos y la poca transparencia de jueces y magistrados, lo cual configura una Corte poco confiable y con marcadas denuncias de lenidad, indolencia e incapacidad.
- Programas de gobierno caracterizados por el clientelismo, la poca transparencia e incoherencia en la lucha contra la pobreza, con lo cual los índices de este flagelo continúan siendo alarmantes, principalmente en poblaciones rurales, indígenas y grupos vulnerables, como niños, niñas, adolescentes y ancianos.
- Una estructura agraria y productiva que favorece en términos de posesión y producción a los grupos agroexportadores dejando en espacios reducidos y poco fértiles a los campesinos, y ninguna política de gobierno ha intentado modificar la tenencia en la posesión, amén de mínimos resultados del Fondo de Tierras, más en la regularización que en la dotación de tierras y con mayor presencia en un programa de arrendamiento de tierras a campesinos.
- Los diferentes regímenes de gobierno han sido caracterizados por su orientación clasista -en el caso de Arzú, con mayor profundidad- racistas -en la mayoría de gobiernos, con cambios básicos en Portillo, Berger y Colom- y discriminatorios en sus prácticas y políticas con la población indígena, campesina y rural principalmente -casi todos los gobiernos prácticamente⁵⁵, aunque es conveniente subrayar que durante la gestión de Berger no solo se abren espacios para funcionarios de origen étnico, sino que además se crea la Comisión contra la Discriminación y el Racismo (CODISRA).

3.2 La exclusión, la discriminación y el racismo en Guatemala: tres realidades mutuamente imbricadas

En Guatemala se pueden encontrar manifestaciones concretas de exclusión y discriminación, en donde las actitudes discriminatorias son, por principio, excluyentes e igualmente, la exclusión implica una acción discriminatoria. El racismo constituye otro fenómeno negativo recurrente en la sociedad guatemalteca.

El racismo constituye la forma más desagradable de discriminación y exclusión, tiene explicaciones históricas aunque ha cambiado con el tiempo, pero no ha sido posible erradicarlo.

54 Efectivamente, todos los gobernantes han sido denunciados por actos de corrupción; sin embargo, el único que tiene un proceso abierto es el ex presidente Portillo, que actualmente se encuentra en prisión y bajo proceso judicial. En contraste, en Costa Rica, se han abierto procesos a ex mandatarios, uno de ellos fue encarcelado y el otro ha sido hallado culpable de recibir comisiones en compras de suministros.

55 En este caso, la alusión de discriminatorios se entiende en el sentido que en su práctica de política de gobierno, nunca han buscado resolver -consciente, sistemática, coherentemente y con base institucional permanente-, los graves y profundos problemas por los que atraviesan grandes contingentes de la población que no tienen acceso a la tierra, el trabajo, la salud, la educación, la vivienda y la seguridad, para citar algunos de los aspectos que la Constitución Política establece como funciones principales del Estado y que constituyen derechos de las personas.

Sin embargo no toda forma de exclusión o discriminación proviene de actitudes racistas. Éstas responden a condiciones o posiciones contrarias a permitir la libre inclusión y participación. Por su parte, la discriminación significa el rechazo a personas o grupos por condiciones de pobreza, de religión, de ideología, de pertenencia a partidos políticos y de raza, entre las principales.

En la sociedad guatemalteca se dan otras expresiones de discriminación a partir de actitudes clasistas que prevalecen; es decir, que hacen referencia a la extracción de clase -principalmente superiores o de condición acaudalada- y que por lo tanto excluyen a personas de clases socioeconómicas inferiores. Esta situación se refuerza con posiciones elitistas, en referencia a que las clases de mayor poder económico y posición social son las que caracterizan a las élites dominantes.

Las actitudes discriminatorias y racistas tienen raíces históricas, que se determinan desde la conquista y posteriormente en la colonia, en donde se configuran las actitudes discriminatorias contra la población indígena e incluso la mestiza por parte de los criollos y peninsulares, que aún y en un contexto distinto prevalecen hasta nuestros días.

Estas actitudes de discriminación se amplían a otros sectores de la sociedad, como los pobres y las mujeres. Tales actitudes se expanden por cuestiones de religión y filiación ideológica o política, generando procesos de discriminación y exclusión social.

El Informe Nacional de Desarrollo Humano de 2005, denominado *Diversidad Étnico-Cultural: La Ciudadanía en un Estado Plural*, consigna al respecto:

...en su concepción inicial, el racismo estuvo basado en la diferencia e inferioridad biológica; en la actualidad esa interiorización está basada, predominantemente, en los rasgos culturales;...hoy en día, el racismo propone que hay grupos étnicos que son “atrasados” y por ello constituyen un obstáculo para el desarrollo, en contraste con otros grupos, cuyas características, valores y logros representan la modernidad a alcanzar.

El racismo permea además todo el comportamiento social, no sólo de forma personal, sino institucional, pues en diversos grados y expresiones forma parte de la construcción ideológica en que ha crecido y contribuye a mantener la situación de dominación y desigualdad. Pero ésta no es su única forma de expresión: ...un sector de la población se encuentra en inferioridad socioeconómica, pero también en cuanto su participación política. Así, aunque en la actualidad no haya nada que diga que tengan que ser inferiores, de hecho están en esa condición. Esto es lo que se llama el racismo estructural, que no tiene que ser explícito para funcionar, sino que está inserto en la misma conformación actual de la sociedad y por ello, contribuye a la génesis y perpetuación de la desigualdad del país⁵⁶.

Esta condición de exclusión y discriminación se percibe muchas veces de parte del Estado hacia la sociedad civil, pues se generan actitudes o posturas o concretamente políticas públicas que discriminan a grandes contingentes de población. Un ejemplo de esta situación se puede analizar desde la perspectiva de ciudadanía, pues la condición de ciudadanía no implica únicamente contar con el documento que lo identifica como guatemalteco o guatemalteca. Tampoco se obtiene la ciudadanía por el simple ejercicio del voto, como si se tratara de una situación automática.

La condición efectiva de ciudadanía, de acuerdo con la Constitución Política del país, debe concretizarse con el cumplimiento de los derechos sociales que en la misma se establecen. En este sentido, el verdadero ciudadano debe ser el beneficiario de una dotación integral de servicios básicos contenidos como derechos en la constitución, tales como la educación, la salud, la seguridad pública, la alimentación y la seguridad social. Éstos constituyen requisitos sociales fundamentales para ser un verdadero ciudadano.

56 PNUD (2005). *Diversidad Étnico-Cultural: La Ciudadanía en un Estado Plural*. Informe Nacional de Desarrollo Humano, pp. 14-15. Las negritas no son del original.

Todas estas condiciones han generado relaciones de poder con una concentración del ingreso, la riqueza y la tierra en élites políticas y económicas, que a su vez ha propiciado relaciones de inequidad, sumiendo a muchos grupos de la población en condiciones de pobreza.

Estas relaciones de inequidad se expresan en las políticas públicas de distribución del ingreso. Al observar el presupuesto del gobierno, se refleja una asignación de gastos sociales creciente, aunque todavía baja en relación con el resto de países de Centroamérica.

3.3 Concentración de poder e inequidad

Uno de los indicadores de la desigualdad social prevaleciente en Guatemala como en América Latina, se refiere a la concentración del ingreso y la riqueza en pocas manos, situación que condiciona relaciones de poder y dominación que afectan seriamente las posibilidades de cohesión social en el país y configuran relaciones de inequidad.

Esta situación también genera efectos serios en el ingreso y la propiedad, pues permite una concentración excesiva de ambos en pocas manos y de ahí sus efectos derivados en el ejercicio del poder. La concentración de riqueza en pocas manos recrea condiciones para la articulación de fuerzas corporativas o élites que presionan a los gobernantes, de tal manera, que muchas de las políticas públicas son influidas directamente haciendo uso de esta condición de superioridad, e igualmente, explican las actitudes dóciles y clientelares de los Estados, en este caso el guatemalteco, ante las presiones de la oligarquía.

Uno de los indicadores que permite medir las condiciones de desigualdad en un país, es el denominado índice de Gini. A continuación se presenta el referido índice para varios países de Latinoamérica, incluido Guatemala.

Cuadro 1
Índice de Gini en países latinoamericanos
Porcentajes

País	Porcentaje
Bolivia (2002)	60,1
Haití (2001)	59,2
Colombia (2003)	58,6
Paraguay (2003)	58,4
Brasil (2004)	57,0
Guatemala (2002)	55,1
El Salvador (2002)	52,4
Costa Rica (2003)	49,8
Venezuela (2003)	48,2
México (2004)	46,1
Uruguay (2004)	44,9
Nicaragua (2001)	43,1

Fuente: PNUD, 2007.

Igualmente, los indicadores de pobreza constituyen muestras palpables de desigualdades sociales severas. En Guatemala se conoce que muchas personas viven bajo el umbral de la pobreza y sobreviven con ingresos de US\$2.00 diarios. El cuadro siguiente permite visualizar esta situación para varios países de Latinoamérica.

Cuadro 2
Porcentaje de la población con ingresos inferiores a US\$2.00 por día
Países seleccionados de Latinoamérica

País	Porcentaje
Nicaragua (2001)	79,9
Haití (2001)	78,0
Bolivia (2002)	42,2
El Salvador (2002)	40,6
Venezuela (2003)	40,1
Honduras (2003)	35,7
Guatemala (2002)	31,9
Perú (2003)	30,6
Brasil (2004)	21,2
Argentina (2004)	17,4
México (2004)	11,6
Costa Rica (2003)	9,8
Chile (2003)	5,6

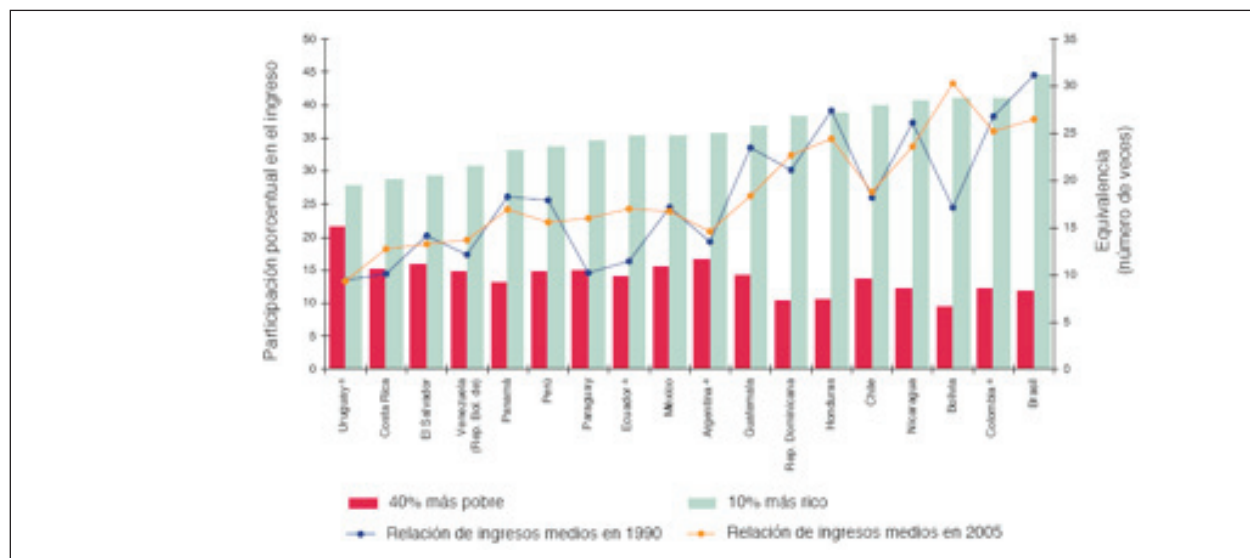
Fuente: PNUD, 2007.

Mientras el índice de Gini sea más alto, mayor concentración de la riqueza existirá en un país, en el caso de Guatemala el mismo es del 55.1%, uno de los más altos de este grupo de países, en donde destaca Bolivia y Haití –por ser países con menos recursos- y Brasil y Colombia, dos de los países de mayor desarrollo relativo en Latinoamérica. Interesante resulta el dato de Nicaragua, pues a pesar de ser un país con bajo desarrollo económico, presenta una distribución de la riqueza más equitativa incluso que Costa Rica, Uruguay y México.

El gráfico siguiente de la CEPAL es ejemplificante al respecto de la desigualdad, pues involucra el indicador de la participación de hogares en el ingreso total, estratificados por pobres y ricos, así como vincula la relación de ingresos medios en los años 1990 y 2005.

Gráfico 1

América Latina: participación de los hogares en el ingreso total según deciles de ingreso alrededor de 2005 y relación de ingresos medios entre ambos, 1990-2005



Fuente: CEPAL sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países y Banco Mundial, World Development Indicators (WDI).

En el gráfico 1, se puede observar que Guatemala se encuentra dentro del 10% de los países más ricos (el octavo de derecha a izquierda) pero también como se encuentra dentro del 40% más pobre (undécimo de izquierda a derecha).

En este sentido, el Informe del PNUD sobre desarrollo humano en Guatemala (2007), señala con respecto a la concentración del poder y la riqueza:

...la concentración del poder y la riqueza pareciera no ser un rasgo sostenible, histórico, propio de la sociedad guatemalteca...pero se considera una continuidad o una característica sostenible del entorno político y cultural del país, por el carácter original y acusadamente vigoroso y permanente que tiene la tendencia a la concentración de los activos productivos, a la monopolización de la riqueza, a la extrema centralización del capital, el poder y los conocimientos y, en general de la diversas ventajas de la vida social.

La concentración de la riqueza tiene consecuencias en tres aspectos fundamentales: frena el desarrollo económico; concentra el poder en pocas manos y limita el desarrollo político democrático...; el resultado final es la formación de una élite económicamente poderosa y poco diversificada.

Lo oligárquico es la fusión del poder político con la riqueza económica que produce un estatus de privilegios, apoyados por el color, el apellido, la tradición y la pervivencia de mecanismos estructuralmente marginadores.⁵⁷

3.4 Participación ciudadana y participación política: Dos momentos, un solo espacio

La participación se puede entender en dos vías. La participación ciudadana que invoca a las personas en el ejercicio del sufragio y en los derechos de elegir y ser electo, mientras que la participación política se entiende como aquellos procesos de participación de la gente en los espacios para acceder a sus derechos de ser informados, de ser escuchados y de poder participar en las decisiones de gobierno. Es decir, implica un

57 Guatemala: Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008. Guatemala: ¿Una economía al servicio del desarrollo humano?, página 43.

estadio superior a la participación ciudadana, pues concita a un ejercicio de participación más directa y más vinculada a las cuestiones de poder y de gobierno.

Este proceso de participación ciudadana y política implica un Estado que profundice el ejercicio democrático como elemento estratégico para la convivencia social, y que genere la apertura de espacios necesarios para la aportación, reflexión, debate e incidencia de los diferentes actores sociales en las decisiones de la gestión pública.

Igualmente, la dimensión de la participación requiere de una sociedad civil no sólo organizada, sino abierta a la discusión y proclive a alcanzar acuerdos, en donde los mismos implican aceptar condiciones y retraer posiciones, para alcanzar puntos intermedios en donde se favorezca el interés colectivo con respecto a los intereses particulares.

Esta condición todavía se encuentra en una fase de construcción en el caso de Guatemala y si bien es cierto se ha ganado mucho en el terreno de la democracia –como la libertad de expresión, de asociación, de libre elección y otras como la tolerancia–, todavía los regímenes de gobierno se encuentran sumamente supeditados a la influencia de la oligarquía, con lo cual el Estado todavía no es un ente independiente completamente, ni ha ganado mucho espacio con respecto de las élites.

En Guatemala se han dado varios momentos de participación ciudadana y política más allá de las elecciones, como el movimiento en contra del autogolpe propiciado por el ex presidente Serrano Elías en 1992; el proceso de negociación entre el gobierno y la URNG, que tuvo la participación de diferentes sectores de la sociedad civil y el CACIF no participó sino en pláticas bilaterales; la firma de los Acuerdos de Paz en 1996; y la participación en un referéndum para elevar los acuerdos de paz a categoría de leyes. Aún así, todavía no se ha podido construir un proceso permanente de participación política para incidir sobre las decisiones de gobierno en materia de políticas públicas.

Con la aprobación la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, se abre no sólo un nuevo espacio para la participación democrática, sino que además se establecen los mecanismos que hacen posible dicha participación política en las decisiones de gobierno. En este sentido, el fortalecimiento de los procesos de descentralización, la autonomía de los gobiernos locales, la dotación de recursos financieros específicos y autónomos y la potencialidad de los Consejos de Desarrollo, establecen un conjunto de factores propicios para fortalecer la participación política y ciudadana a nivel local⁵⁸.

El Informe de Desarrollo Humano de Guatemala (PNUD, 2005), al respecto anota⁵⁹:

El desarrollo humano implica también la posibilidad de que las personas puedan tomar parte activa en los procesos y en las decisiones que afectan sus vidas y la de los colectivos de los cuales forman parte. La participación política permite esa injerencia en el gobierno de la vida pública y colectiva de una sociedad.

En Guatemala, la historia de los esfuerzos de amplios segmentos de la población por la inclusión política es la espinosa crónica del proceso de la ciudadanización: hasta hace poco más de 40 años, se calcula que no eran ciudadanos cerca del 75% de la población: no votaban ni los analfabetos, ni las mujeres, ni los pobres. La ampliación de la presencia política maya y de otros sectores subalternos, es un proceso lento y lleno de contratiempos, un camino que ya se empezó a recorrer.

58 Se habla expresamente del nivel local, pues a nivel nacional nunca se ha podido implementar el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano porque han sido eludidos de organización por parte de la Municipalidad del Departamento de Guatemala y por parte de las autoridades de gobierno. No se abren espacios vigentes para la incorporación de la población en las decisiones de gobierno.

59 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2005). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005. Diversidad étnico-cultural: la ciudadanía en un Estado plural*. PNUD, Guatemala, página 197.

3.5 La interacción entre pobreza y participación

La relación entre pobreza y participación se desenvuelve en el ámbito de la interacción en donde la variable de participación ciudadana y política involucra a la pobreza; es más propicia esa interacción pues la participación se orienta a la recreación de posibilidades para que las personas que viven en pobreza puedan incorporarse plenamente al esfuerzo de construir una ciudadanía diferente, una democracia distinta y una sociedad incluyente.

Pero también ambas variables plantean una contradicción en sí mismas, pues las condiciones de pobreza, que constituyen el resultado de la exclusión, dificultan las posibilidades de participación ciudadana y política, ante la imperiosa necesidad de tener que resolver cuestiones cotidianas para la sobrevivencia de la familia y los hijos.

Esta contradicción cobra mayor dimensión, pues si bien es cierto, la pobreza no facilita la participación, el hecho de no participar tampoco propicia la lucha constante para modificar las condiciones de vida de un gran número de personas y por lo tanto, aunque las variables pueden parecer enfrentadas, en realidad constituyen elementos mutuamente interrelacionados. La participación ciudadana y política se nutre de la mayor diversidad, cantidad y calidad de personas para construir una sociedad diferente e incluyente; y la pobreza, para poder ser superada, demanda participación responsable en los asuntos de Estado, de gobierno, de política pública y de sociedad.

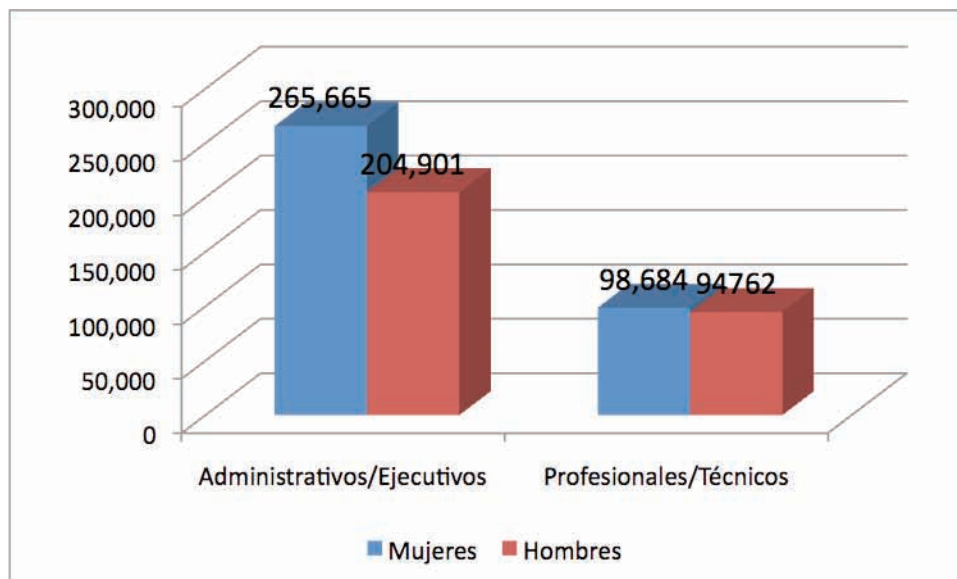
Esta mutua interacción requiere de una visión mayormente integradora por parte del Estado para convertirse en el centro de convergencia de diferentes intereses, establecer condiciones para la reflexión, el debate y el consenso. En un esfuerzo para propiciar el intercambio de ideas, también se debe constituir en la plataforma para construir políticas públicas mayormente inclusivas y de propuestas para atender los problemas de la mayoría, para resolver problemáticas estructurales de colectivos sociales que requieren más acceso y oportunidades de participación en aquellos ámbitos en donde se las ha excluido históricamente.

La exclusión entendida como la existencia de conglomerados humanos y sociales que se encuentran limitados del goce o disfrute, o acceso de oportunidades económicas, políticas, culturales y sociales, que existen en una sociedad determinada, demanda como contrapartida acciones o políticas que hagan posible el acceso de los grupos vulnerables o excluidos a los factores claves de la inclusión como son: a) el ingreso; b) el empleo; c) el mercado; y d) la participación social, configurada en la posibilidad de poder ser escuchado y escuchar y de poder incidir en las decisiones de gobierno.

La inclusión social, a partir de propiciar la participación ciudadana y política, rompería con las trabas socioculturales tale como las prácticas de exclusión y racismo en relación a la condición étnica, de género, religión, preferencias sexuales y de edad del individuo (niños, jóvenes y ancianos). Un dato sobre la inclusión se considera en el gráfico 2, en donde se presentan diferentes tipos de puestos y el número de personas ocupadas, relacionados con la cuestión de género.

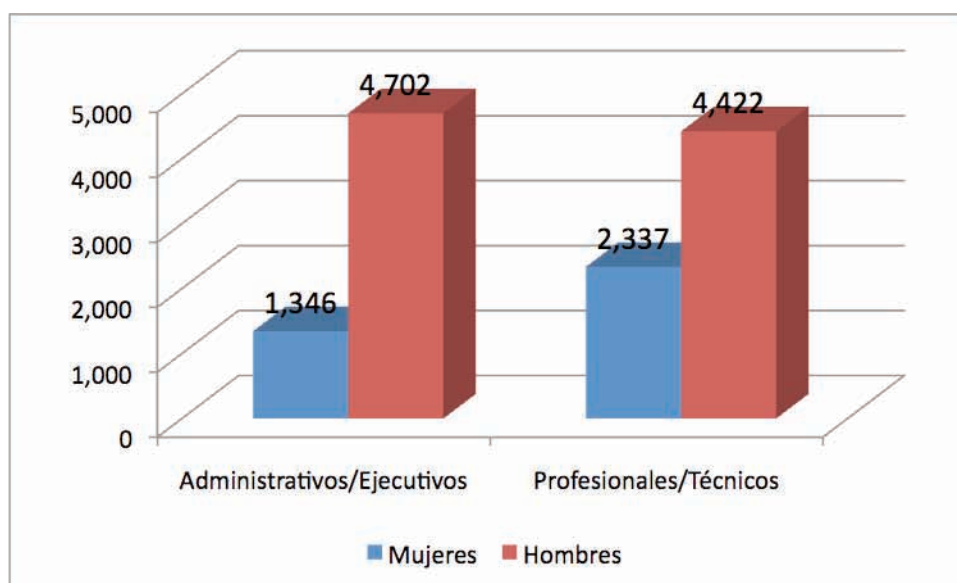
En la gráfica siguiente, se presenta la misma relación únicamente que en términos de salarios, en donde si se puede observar una brecha significativa entre los ingresos percibidos por las mujeres en comparación con los hombres.

Gráfico 2
Número de puestos ocupados por hombres y mujeres según ocupación 1998



Fuente: Elaboración propia con base a Informe Nacional de Desarrollo Humano 2000: La fuerza incluyente del desarrollo humano. Guatemala 2000. Con base a cifras de ENIGFAM 1998/99.

Gráfico 3
Salarios mensuales percibidos según tipo de puesto por hombres y mujeres 1998



Fuente: Elaboración propia con base a Informe Nacional de Desarrollo Humano 2000: La fuerza incluyente del desarrollo humano. Guatemala 2000. Con base a cifras de ENIGFAM 1998/99.

La participación ciudadana y política en su condición de mayor amplitud y complejidad demanda la inclusión de los grupos excluidos para generar ideas orientadas a romper con la falta de posibilidades para la participación en las decisiones que los involucran a ellos y a todo el conglomerado social.

Se requiere de participación variada de actores sociales para romper con las limitaciones de los más pobres en el acceso a los servicios sociales básicos y su aplicación universal como: la salud, la educación, la vivienda, la seguridad social y la ciudadana.

La participación ciudadana y política adquiere una dimensión de mayor fuerza cuando abre las oportunidades para toda ciudadanía y principalmente para los más pobres, en el conocimiento y manejo de información que permita una mejor elección personal. Se tiende así a constituir una plataforma que involucra dinámicas sociales, económicas, culturales y políticas, que contribuyen a romper barreras de dicotomías históricas como las diferentes realidades entre lo urbano y lo rural, lo indígena y lo no indígena, lo pobre y no pobre.

La participación, por lo tanto, constituye el vehículo de mayor trascendencia política en una sociedad caracterizada por la concentración de poder e ingreso y la exclusión de enormes conglomerados sociales vulnerables, por su carácter innovador, incluyente, participativo y democrático, en donde esta condición contribuiría a reducir las brechas de la exclusión, a ampliar la base de participación política y ciudadana y a construir sociedades más democráticas y solidarias.

4. Resultados de los estudios de casos: Los cuatro ejes y los cuestionarios

4.1 Eje I: El derecho de las personas a determinar su propia forma de organización

El derecho de las personas a determinar su propia forma de organización tiene su origen en el más amplio concepto de autodeterminación de los pueblos que está recogido en algunos de los documentos internacionales más importantes, como la Carta de las Naciones Unidas o los Pactos Internacionales de Derechos Humanos. También numerosas resoluciones de la Asamblea General de la ONU hacen referencia a este principio y lo desarrollan, por ejemplo, las resoluciones 1514 (XV), 1541 (XV) o 2625 (XXV).

El concepto de pueblo atañe tanto a una definición política como sociológica. Al respecto el Título I de la Declaración Universal de los Derechos Colectivos de los Pueblos (Barcelona 1990) menciona:

Artículo 1. Cualquier colectividad humana que tenga referencias comunes a una cultura y a una tradición histórica, desarrolladas en un territorio geográficamente determinado o en otros ámbitos, constituye un pueblo.

Artículo 2. Cualquier pueblo tiene el derecho a identificarse como tal. Ninguna otra instancia lo puede substituir para definirlo.

Artículo 3. Cualquier pueblo tiene el derecho de afirmarse como nación. La existencia de una nación se manifiesta por la voluntad colectiva de sus miembros a auto organizarse política e institucionalmente.

Artículo 4. Cualquier pueblo disfruta, de una forma imprescriptible e inalienable, de los Derechos Colectivos y de las prerrogativas enunciadas en la presente declaración.

Cabe recordar que la expresión “referencias comunes” puede ser muy amplia, y por este motivo algunas comunidades que formalmente son parte de un pueblo no se reconocen en ello.

En este contexto se admiten, según un esquema piramidal, más organizaciones menores dentro de una organización estatal que las engloba a todas. Los mismos conceptos de región, provincia, municipalidad, alcaldía, e inclusive el concepto de asociación, permiten a las minorías organizarse, hacer escuchar su voz y exigir una solución a sus necesidades, afirmando de esta forma el verdadero concepto de democracia.

¿Qué sucede entonces cuando esta minoría está constituida por pobres? ¿Tiene que ser necesariamente una minoría, o pueden ser más minorías que no logran organizarse para alcanzar el poder en la gestión de las instituciones públicas? ¿Es efectivamente la pobreza condición *sine qua non* para la falta de participación ciudadana, o la falta de participación ciudadana puede ser imputada a otros factores diferentes de la pobreza?

Estas preguntas encuentran su fundamento en el hecho de que en las sociedades y países democráticos de Latinoamérica, hay una gran cantidad de población pobre que no puede exigir sus derechos. Ello porque pocos grupos o familias logran controlar tanto el poder como la propiedad de los bienes materiales y de las riquezas, los cuales no son sometidos a un proceso de redistribución.

Con base a estas observaciones se desarrolla el primer eje de investigación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), dirigido a identificar lo siguiente:

- ¿Existen formas de agrupación y organización de las personas pobres?;
- ¿Existe una única forma de organización o varias formas y cómo pueden ser clasificadas (cómo se articula la organización: si existe un consejo directivo o un único representante u otros medios de representación; cómo se toman las decisiones y quién las toma)?;
- ¿Cuáles son las exigencias de dichas organizaciones y los motivos que llevaron a su creación y que contribuyen a su mantenimiento y desarrollo?;
- ¿Se trata de un particular grupo étnico o de un grupo heterogéneo de personas con un interés o varios intereses en común (afro-descendientes, indígenas, migrantes)?;
- ¿Existen formas de financiamiento externo o autofinanciamiento?;
- ¿Cuáles son los lugares destinados a las reuniones colectivas, quién las pone a disposición y quién se encarga de su mantenimiento?;
- ¿Cuáles son los principales problemas que la organización enfrenta y cómo los resuelve o intenta resolverlos?;
- ¿Cuáles son las fortalezas sobre las cuales la organización desarrolla sus actividades?;
- ¿Se trata de una organización formalmente reconocida o una organización de facto?;
- ¿Qué papel juegan las mujeres dentro de la organización?;
- ¿Qué grado de atención se dedica a los niños y las niñas y a los y las adolescentes dentro de la organización en la toma de decisiones?;
- ¿Hay un plan para talleres de capacitación dirigidos a los miembros de la organización y a la población a la que dicha organización se relaciona?

Durante el desarrollo de este eje de investigación será importante tomar en cuenta el eventual apoyo de instituciones estatales, de la sociedad civil o de las fundaciones para el desarrollo, individualmente o en conjunto entre ellas.

4.1.1 Las diferentes formas de participación

La participación de los ciudadanos en general, ajena a su condición socioeconómica, demanda identificar las formas de la participación. Ello implica indicar que no necesariamente éstas resultan comunes,

principalmente en lo que se refiere a América Latina y a Guatemala en particular. Esta situación se plantea por el hecho de que las formas de organización comunitaria o social responden original y principalmente a necesidades propias de las comunidades o a la aglutinación de ciertos grupos o gremios, en particular para la defensa de sus intereses.

Estas organizaciones en su fase inicial u original no pretendían convertirse en vehículos de participación, sino efectivamente, en medios sociales o grupales orientados a resolver determinadas necesidades o demandas colectivas, o bien a la defensa de intereses gremiales, institucionales y étnicos, entre los principales.

Con el desenvolvimiento del conflicto armado interno en Guatemala (1960-96), hubo un crecimiento importante de diversas organizaciones sociales que buscaban apoyar indirectamente a una de las fuerzas políticas en pugna, así como otros lo hicieron con el afán de presentarse como un solo grupo y reducir las posibilidades de ataques a personas integrantes de determinadas agrupaciones.

Esta condición no evitó la proliferación de aquellas asociaciones u organizaciones que planteaban determinadas demandas a los gobiernos nacionales o locales, buscando obtener soluciones a ciertas problemáticas de su espacio territorial, vecindario o localidad.

Los embates del conflicto armado interno y la tendencia equivocada de un Estado contrainsurgente y sus fuerzas armadas de etiquetar a cualquier forma de organización como instrumento de la guerrilla, generó un desmantelamiento de cualquier forma de asociación local o social, sin importar su origen legítimo de organización.

No es sino hasta que se instaura la democracia en Guatemala y se elige al primer gobierno de forma transparente y por medio de elecciones libres, que se inicia un nuevo proceso de organización de diferentes expresiones de la sociedad civil y comunitaria, con una visión de participación en las decisiones políticas del gobierno central y de las municipalidades.

La emisión de la denominada trilogía de leyes: a) Ley de los Consejos de Desarrollo; b) Ley de Descentralización y c) Código Municipal, representa un momento sumamente importante en la historia política del país, pues vinculado a los procesos más amplios y profundos de la descentralización política en las municipalidades generados con la democracia, se establecen mecanismos específicos donde la población puede hacer valer sus derechos de organización y participación, en la toma de decisiones de los gobiernos, y principalmente en aquellas municipalidades del interior del país.

Como se indicó anteriormente, hay diferencias entre participación ciudadana y participación política. La primera corresponde a aquellos esfuerzos por saber, conocer y hacer efectiva la participación, en términos de los derechos políticos de los ciudadanos -como elegir y ser electo, derecho a ser parte de procesos electorales y otros similares-, mientras que la participación política se entiende como los esfuerzos para participar en el proceso de decisiones de los gobiernos nacionales o locales, y la incidencia en la implementación de políticas públicas. En esta dimensión se inscribe lo relativo a ser informado, emitir opinión, ser escuchados y la posibilidad de incidir en decisiones. En este sentido, vale la pena hacer algunas apreciaciones con respecto tales formas de participación y su situación en Guatemala.

4.1.2 Reflexiones sobre la participación ciudadana y la participación política en Guatemala: diferencias conceptuales

Tomar decisiones de forma participativa significa, no solo la integración de la comunidad al quehacer político, sino además abre la discusión sobre cuestiones de gobierno y facilita la transparencia de la gestión pública.

La participación política utiliza varios mecanismos para que la población tenga acceso a las decisiones del gobierno de manera independiente; es decir, sin necesidad u obligación de que los ciudadanos formen parte orgánica de la propia administración pública -gobierno o municipalidad- o de un partido político.

La organización comunitaria es la mejor forma de hacer una participación política pues permite llevar el pensamiento de grupos de la comunidad, representados en la organización de las comunidades. Igualmente la participación política faculta a ejercer presencia, presión y debate por medio de las propias ONG's, como entidades que desarrollan trabajo en la comunidad y con participación de miembros de la misma.

Igual capacidad de participación tienen todas aquellas entidades gremiales como el sector privado, la iglesia en sus diferentes denominaciones, la academia y los sindicatos, para citar los principales.

La idea de la participación política es permitir que se discutan ciertos temas o problemas sociales propios de la comunidad, sin sustituir las funciones del gobierno, sino orientando decisiones, evaluando la gestión del gobierno, cuestionando decisiones que afecten el interés general o apoyando aquellas acciones que contribuyan a mejorar las condiciones de una comunidad.

En el caso de Guatemala, no se habían intentado en forma orgánica mecanismos de participación política, sino hasta la emisión de las Leyes de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y la Ley de Descentralización que brinda mecanismos de inclusión de las personas en el proceso de toma de decisiones.

Durante los últimos años en Guatemala se ha profundizado el proceso de descentralización financiera y política de las municipalidades, otorgándoles autonomía de trabajo por medio de los Concejos Municipales, así como la dotación de recursos financieros para las propias municipalidades, por medio del denominado Situado Constitucional y el IVA Paz.

La Ley de Consejos de Desarrollo, establece un conjunto de consejos entre los que destacan: los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE's); los Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDE's); los Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDE's); y el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.

Sin embargo, a pesar de que las leyes están vigentes, no son de aplicación generalizada, pues aunque algunas alcaldías permiten la participación de los diferentes COCODE's, a otras no les interesa, o bien promueven la creación de los mismos pero para apoyar sus decisiones y su gestión en general.

Lo que sí es importante mencionar es que a pesar de ello se han incrementado considerablemente las organizaciones comunitarias y el rol que juegan las ONG's en las localidades, buscando abrir la participación ciudadana, asistiendo a las reuniones de los COCODE's y buscando influenciar las decisiones de los concejos municipales para beneficio de las comunidades.

Un elemento que ha sido crucial en la poca profundización de la participación política es que los alcaldes se han volcado en un proceso de desarrollar obras civiles dejando de lado aquellas actividades o acciones que apunten al fortalecimiento del tejido social de la localidad.

Una de las causas de este sesgo es que alrededor de la construcción de proyectos de infraestructura se generan mayores posibilidades de clientelismo, y con ello la apropiación de excedentes financieros no lícitos para las alcaldías en connivencia con las empresas constructoras.

Otra de las causas por la cual se evita la participación política tiene que ver con la visión de muchos alcaldes y corporaciones municipales. Hay proyectos o actividades que no se visualizan de la misma forma como se ve la obra pública. Es decir, no se cree que puedan dar rédito político-electoral ante una potencial elección. Ello explica que proyectos vinculados a las áreas de educación, salud, seguridad y vivienda, entre

otras, a pesar de producir grandes rentabilidades sociales por el bienestar que se da a los vecinos, no se consideren oportunos.

Una tercera causa para inhibir la participación política es que se estima que la apertura pública de las decisiones y la inclusión comunitaria o ciudadana genera condiciones de retraso en las decisiones, desvío de obras de interés social, o produce condiciones para que se visualicen negocios ilícitos, con lo cual las autoridades municipales o nacionales, pueden ser acusados por medio de las denominadas auditorías sociales.

Es también importante mencionar que existe otra causa de falta de participación ciudadana, en el sentido que no se ha generado un proceso permanente de educación para orientar la participación de las comunidades u ONG's en las decisiones, con lo cual se produce únicamente un proceso de auditoría social permanente, pero sin propiciar la participación de las comunidades en las grandes decisiones.

Una de las premisas básicas se explica en términos de la participación de los ciudadanos en los procesos de elección del país y aunque el mismo es una concepción limitada de dicha participación, sí constituye un indicador inicial.

En el Cuadro 3 se ilustra la baja participación ciudadana en el ejercicio del sufragio, donde se puede observar que existe una gran diferencia entre los ciudadanos inscritos y los votantes, de prácticamente 2.1 millones de personas.

Cuadro No. 3
Indicadores de participación de la población en las elecciones 2003

Ciudadanos inscritos	5,073.282,00
Ciudadanos votantes	2,937.169,00
Abstención primaria	51%
Abstención secundaria	42,10%

Fuente: PNUD, 2005.

Aunque existen los denominados Consejos Comunitarios de Desarrollo y los Consejos Municipales de Desarrollo, como instancias que propician y facilitan la participación de la población y las organizaciones sociales en las decisiones que se toman a nivel local, su crecimiento es todavía limitado, aunque constituyen un avance significativo en el ejercicio de la democracia.

El Cuadro 4 incluye el número de COMUDES y COCODES existentes en el país, hasta el año 2005:

Cuadro No. 4
COMUDES Y COCODES en Guatemala 2005

Departamento	COMUDES	COCODES
Guatemala	10	167
Alta Verapaz	16	1363
Baja Verapaz	8	144
Izabal	5	264
Chiquimula	10	241
Zacapa	4	305

El Progreso	5	180
Jutiapa	11	276
Jalapa	7	166
Santa Rosa	10	149
Chimaltenango	7	236
Sacatepéquez	7	60
Escuintla	13	170
Suchitepéquez	11	151
Retalhuleu	6	276
Quetzaltenango	9	200
San Marcos	7	125
Totonicapán	8	104
Sololá	15	354
Huehuetenango	12	586
Quiché	15	518
Petén	4	500
Total	200	6535

Fuente: PNUD, 2005, con base en datos del Tribunal Supremo Electoral.

Como se puede observar el total de COCODES es superior considerablemente con respecto a los COMUDES, lo cual es un buen indicador en el sentido de que la población cuenta con mayor representación organizada a nivel comunitaria que a nivel municipal. Por supuesto que esta relación cuantitativa, aunque positiva, no muestra la incidencia que los COCODES han generado en las decisiones a nivel local, y aunque es un buen comienzo, tal vez su número debería de ser mucho mayor que el existente.

Esta suma total de COCODES demuestra que a nivel nacional el proceso de organización y de expresiones organizadas de la sociedad civil es mayor, lo cual permite una participación amplia en la toma de decisiones vitales para la democracia y la población en general. De esta cuenta, la organización de foros, eventos y publicaciones relacionadas con muchas decisiones a nivel nacional, municipal y local generan presión pública sobre los gobiernos y con ello se apoyan o desiste de determinadas decisiones.

El manejo de los COCODES es una variable que es necesario tomar en cuenta, pues los mismos son sujeto de manipulación por parte de los alcaldes o gobernadores, en el sentido, que se organizan a nivel local para que se integren a los COCODES, pero con el único propósito de apoyar las decisiones del Concejo Municipal, con lo cual se pierde el sentido de participación abierta y democrática.

Si se hace un análisis de los COMUDES existentes hasta el año 2005, cruzándolos con el total de municipios en cada departamento y relacionándolos con los municipios que tienen una conformación principalmente indígena, se obtienen datos interesantes que se detallan en el Cuadro 5.

Cuadro No. 5
Municipios, COMUDES y municipios con población indígena mayor al 50 por ciento

Departamento	Municipios	COMUDES	Número de municipios con población indígena mayor a 50%	Municipios con COMUDES sobre total de municipios por departamento (%)
Alta Verapaz	16	16	16	100
Baja Verapaz	8	8	5	100
Chimaltenango	16	7	14	43,8
Chiquimula	11	10	1	90,9
El Petén	12	4	3	33,3
El Progreso	8	5	0	62,5
Escuintla	13	13	0	100
Guatemala	17	10	4	58,8
Huehuetenango	31	12	21	38,7
Izabal	5	5	2	100
Jalapa	7	7	1	100
Jutiapa	17	11	0	64,7
Quetzaltenango	24	9	17	37,5
Quiché	21	15	19	71,4
Retalhuleu	9	6	1	66,7
Sacatepéquez	16	7	8	43,8
San Marcos	29	7	7	24,1
Santa Rosa	14	10	0	71,4
Sololá	19	15	19	78,9
Suchitepéquez	20	11	9	55,0
Totonicapán	8	8	8	100
Zacapa	10	4	0	40,0
Total	331	200	155	60,4
<i>Correlación</i>			<i>0.57</i>	

Fuente: Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005. *Diversidad Étnico-Cultural: La ciudadanía en un Estado plural, con base a datos del Tribunal Supremo Electoral y Richard Adams.*

En relación al Cuadro 5 vale la pena aclarar varias cosas. La correlación que se muestra se interpreta como que 57 de cada 100 municipios con población mayormente indígena ha conformado COMUDES: es decir, queda espacio para organizar mayor cantidad de estas instancias (un 43%) para contar con una representación total, amenamente a los manipuleos políticos generados alrededor de estos consejos.

En cuanto a la cantidad de COMUDES existentes por departamento, en algunos casos se han cubierto la totalidad de los municipios de cada departamento, como en Alta Verapaz, Baja Verapaz, Escuintla, Izabal, Jalapa y Totonicapán, que representan el 22.7% de los departamentos.

Nueve departamentos (40.9%) cuentan con una cobertura de COMUDES arriba del 50% de sus municipios; lo que implica que un total de ocho departamentos no han cubierto ni la mitad de sus municipios organizando COMUDES.

Sin embargo, en el caso de los COCODES, no existe una limitación con respecto a la creación de organizaciones comunales de todo tipo y destino que pueden participar en esta instancia, lo cual debería ser objeto de incrementar su número para conseguir mayor incidencia en los COCODES y de ahí su incidencia en las decisiones de los COMUDES. Ello a pesar que las cifras descritas en el Cuadro 5 muestran que existen COCODES en una proporción de 32.6 veces con respecto los COMUDES, pero su número debería de ser mayor para justamente motivar mayor participación ciudadana utilizando estos mecanismos.

Sin embargo, es necesario un estudio de mayor profundidad para analizar la calidad de la participación y a partir de ahí medir su incidencia en las decisiones locales, pero ello desborda los objetivos de este estudio.

4.2 Eje II: El derecho a elegir y ser electo

El segundo eje de la investigación se refiere al derecho de elegir y ser elegido y demanda identificar el contexto dentro del cual la población ejerce su derecho al voto y cómo lo interpreta.

En este sentido, es conveniente conocer la percepción de la población pobre con respecto a las votaciones y al procedimiento electoral, inquirendo si lo considera simplemente como un medio de declaración de poderes existentes, o como un medio efectivo de elección y distribución de la representación popular en las instituciones públicas y, con respecto a esto, si se tiene conciencia de que no solamente es posible elegir, sino también ser electo.

Para ello, y en lo que se refiere al derecho a elegir, es necesario conocer sobre los medios que las instituciones públicas ponen a disposición de la población para que ésta se sienta realmente involucrada y pueda percibir su derecho al voto como realmente incluyente, favoreciendo la participación en la vida pública.

Al respecto, el artículo 23 de la Convención Americana refiere acerca del voto libre e igual; esto sin duda está afectado por la condición de pobreza y contribuye con la denominada “reducción o limitación de libertades” e incluso trasciende la noción de ciudadanía.

La incidencia entre pobreza y voto libre se debe subrayar para reconocer los vínculos naturales entre democracia y desarrollo, principalmente cuando la Carta Democrática Interamericana establece que la democracia es un derecho de los pueblos de las Américas.

Para ello, es necesario considerar y analizar:

- Las libertades que se ven reducidas, afectadas o limitadas a la hora de votar;
- Si es efectivamente libre o igual el voto de los pobres con el analfabetismo (imposibilidad o limitaciones para la consulta del padrón electoral), la insuficiencia de ingresos (que impide o hace gravoso tener que pagar el documento de identidad si se extravía o deteriora), o la infraestructura (gradas y barreras arquitectónicas en centros de votación), afectan a los pobres y discapacitados.
- ¿Cuáles son los medios que las instituciones públicas ponen a disposición de la población pobre para las votaciones?, entre ellos:
 - Papeletas (diseño y uso);

- Señalización (calidad y facilitación de condiciones de orientación al votante);
 - Padrón electoral (excluyente o incluyente, identificación de las zonas donde las limitaciones son mayores);
 - Discapacidad (¿son los pobres más proclives a contar con menos atención y condiciones para ejercer derechos?);
 - Apoyo para mujeres embarazadas o para padres de familia que lleguen a las urnas con uno o más hijos;
 - Modalidad de votación y analfabetismo (voto electrónico versus voto manual);
 - Documento de identidad (¿es gratuito o no?, ¿quién tiene acceso?).
- ¿Cuál es el nivel de participación política de la población pobre durante el día de las votaciones?
 - ¿Cuáles son las probabilidades e involucramiento en la compra de votos?
 - ¿Cómo se manifiesta el clientelismo y de qué forma esto inciden en el comportamiento de los electores?
 - ¿Quién efectivamente participa en el proselitismo político fuera de los recintos electorales durante el día de las votaciones y por cuál motivo?
 - ¿Cuáles son las expectativas que proceden del ejercicio del derecho al voto?
 - La percepción de los hombres y las mujeres que no pueden o no pudieron votar y los motivos por los cuáles sucedió;
 - La percepción de las personas menores de edad frente a la movilización nacional (si tiene conocimiento de ella), de su comunidad o familia.

4.2.1 Consideraciones y reflexiones sobre las preguntas planteadas en el segundo eje

En cuanto al derecho a ser elegido, se requiere analizar los partidos políticos, particularmente en sus procesos de democratización interna, investigando si se favorecen las candidaturas de personas pobres o de aquellas personas que en los programas de los partidos políticos son mencionados como “vulnerables”, tal como migrantes, afrodescendientes, indígenas y mujeres.

El contexto dentro del cual la población ejerce su derecho al voto, se inscribe dentro de las condiciones formales establecidas por el régimen democrático e implementado por el Tribunal Supremo Electoral; elecciones libres, cambio de todas las autoridades y ejercicio democrático del voto. Más allá de ello, se encuentran las condiciones puramente políticas o las consideraciones políticas que inciden sobre las personas en el ejercicio del voto o, en caso contrario, el hecho de no ejercer el voto o no votar.

Estas condiciones se caracterizan, en primer lugar, por la baja credibilidad que tienen los partidos políticos, en términos que se estima que cada partido político es “más de lo mismo”, por lo que el ejercicio del voto, se considera que no variará para nada las condiciones existentes en el país.

Por otra parte, en segundo lugar, el contexto de las elecciones y del voto se caracteriza también por una campaña política profusa y permanente que produce mayormente la “venta” del símbolo o del líder, en detrimento del contenido programático de la plataforma política.

En tercer término, el ejercicio del voto se caracteriza por encontrarse siempre con las mismas figuras o bien con partidos políticos centralizados o dirigidos por la figura de un líder o caudillo, condición muy conocida en Guatemala y que todavía es vigente⁶⁰.

Un cuarto elemento que caracteriza el contexto del ejercicio del voto se inscribe en el hecho de que en Guatemala no se ha consolidado una plataforma política que se haya convertido en institución permanente y creíble como partido político, pues casi todos los actuales partidos son entidades nuevas. A este respecto, vale la pena citar datos elaborados por Edelberto Torres-Rivas, quien indica que Guatemala es un “cementerio de partidos políticos”, pues desde la apertura democrática a la fecha, han nacido y han desaparecido 52 partidos políticos, hecho que ejemplifica su efímera vida, y su poca raigambre con la población. En la actualidad los partidos más antiguos como el FRG deviene de 4 elecciones (16 años); el PP ha participado en 2 elecciones; la UNE como partido en una sola elección (en las otras dos, el candidato era Álvaro Colom, pero con otras agrupaciones políticas); la GANA ha participado en dos elecciones; los Unionistas, después de ser PAN, también en dos elecciones y el Líder, que todavía no ha participado en ninguna elección.

El TSE hace un esfuerzo por invitar al voto e involucrar a la población en el ejercicio del sufragio, partiendo de la premisa que el hecho de votar, constituye una responsabilidad ciudadana. Sin embargo, pareciera que este mensaje hace percibir a la población que ahí termina su participación política, cuando la misma puede ejercerse desde otros ámbitos y fuera de las rigideces de los partidos políticos.

Igualmente, el tribunal hace un importante despliegue publicitario buscando que se incorporen al ejercicio del voto diferentes grupos como los indígenas, las mujeres y los jóvenes en general.

En este sentido, el ejercicio del voto se visualiza de una forma parcial, pues se vende la idea equivocada de participación ciudadana, como si la misma empezara con el voto y terminara ahí mismo, sin plantear la perspectiva de la participación política que se realiza en otros ámbitos, en otros medios, y sin necesidad de ser una institución política.

Con respecto a si el voto es libre o igual, se puede decir que su ejercicio efectivamente lo es, pero su decisión no lo es, pues el voto se encuentra fuertemente condicionado por potenciales favores o compromisos del votante con determinado candidato o partido político, que ante una eventual votación favorable obtendrá el compromiso previamente negociado.

En cuanto a si la pobreza afecta el voto libre, es conveniente indicar que sí, pues toda persona ciudadana debe inscribirse cuando alcanza la mayoría de edad y sólo entonces puede ejercer la ciudadanía plena; es decir, es un ciudadano con mayoría de edad y tiene derechos y obligaciones, pero además puede ejercer su voto como forma de complementar su ciudadanía, pero no su participación política. Para una persona pobre, este proceso de cumplir los 18 años y de registrarse como ciudadano, en la actualidad en el Registro Nacional de Personas, RENAP, implica movilizarse hasta el centro urbano en donde exista un ente de la referida institución y ello implica recursos financieros para llegar de un lugar alejado o lejano al centro urbano en donde haya RENAP. Igualmente, la movilización implica la necesidad de gasto para el transporte y la comida.

En virtud que acá no termina el proceso de poder ejercer el libre ejercicio del voto, pues las personas requieren empadronarse, acción que puede realizarse en el mismo momento de registrarse como ciudadano, pero no necesariamente cuando se cumple la mayoría de edad coincide con el proceso electoral, por lo que se deben hacer dos viajes para culminar el proceso.

60 Por ejemplo, los casos del General Ríos Montt con el FRG; el de Álvaro Arzú con el PAN inicialmente y actualmente con el Partido Unionista; Álvaro Colom, con la Alianza Nueva Nación y ahora con la UNE, hoy en el gobierno; el General Otto Pérez Molina con el PP y el caso de Manuel Baldizón, con el Partido Líder, para mencionar casos actuales.

Igualmente, las elecciones generales implican la misma o mayor movilización por parte de las personas pobres para el ejercicio de su voto, lo cual implica los gastos relativos al transporte y la comida respectiva. Ciertamente, el gobierno de turno, en general, ofrece el servicio de transporte para muchas personas, pero principalmente en los centros urbanos, sin embargo, en aquellos lugares alejados no ocurre lo mismo.

¿Cómo afecta la pobreza al voto igual? Pues resulta que este proceso de obtención de cédula de inscripción en el padrón electoral, requiere de obtener una cédula en la municipalidad local y requiere contar con una fotografía y luego inscribirse en el padrón electoral; este proceso es embarazoso, largo, molesto y hasta caro para las personas que viven en el área rural, pues implica tiempo, dinero y movilización, sin un conocimiento de los trámites relativos a las instituciones de gobierno.

Con el surgimiento del Registro Nacional de Personas, RENAP, supuestamente estas situaciones se resolverían, pero ya ha quedado claro que la mayoría de personas tendrán que ejercer su voto, con la cédula de vecindad y los menos con el nuevo Documento Personal de Identidad, DPI; lo cual obliga a un ciclo de retorno al anterior trámite y con ello la presión para las personas más pobres para cumplirlo. Este conjunto de consideraciones se resumen en el Cuadro 6.

Cuadro No. 6
Población con cédula de vecindad y empadronamiento, 2000

Categorías	Área		Sexo		Pobreza		Alfabetismo		Etnicidad	
	Urbano	Rural	Masculino	Femenino	Pobre	No Pobre	Alfabeta	Analfabeta	Maya	No Maya
Con cédula	95,8	92,6	96,7	91,9	91,9	96,3	96,1	90,3	92,8	95,0
Empadronados	79,0	67,8	83,0	64,3	67,1	78,1	78,0	63,0	67,8	76,4

Fuente: Informe Nacional de Desarrollo Humano, Guatemala 2005, con base a INGEPI y ENCOVI 2000.

Como se puede observar, las diferencias entre las personas con cédula de vecindad y las efectivamente empadronadas son significativas, lo que implica que las personas obtienen más su cédula de vecindad para asuntos de identificación, pero no para votar, en tanto no todos los documentados se encuentran empadronados.

Si se visualiza en lo concerniente al área rural, las mujeres, los pobres, los analfabetas y los mayas, se pueden encontrar grandes vacíos entre ambas categorías de alrededor del 25%. En el caso de la población en condición de pobreza, se puede observar una diferencia de 24.7% entre los documentados en condición de pobreza y empadronados.

4.2.2 Respuestas a las preguntas de investigación del segundo eje

4.2.2.1 Libertades que se ven reducidas, afectadas o limitadas a la hora de votar

De conformidad con la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José), en su artículo 23 de Derechos Políticos, se indica:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Todos los derechos de elección de representantes, la participación en la dirección de asuntos públicos y de ser electos, constituyen derechos que efectivamente se ven afectados o limitados a la hora de realizarlos, debido a varias razones.

En general, la elección de representantes se realiza en las asambleas generales de los partidos políticos, pero tal elección se encuentra previamente arreglada, con lo cual la asamblea únicamente formaliza la elección. En este sentido, se puede decir que esta libertad se ve conculcada en la medida que únicamente los partidos políticos formalmente organizados pueden realizar este tipo de actividades, con lo cual las personas pobres se encuentran seriamente limitadas de participar, principalmente cuando no se cuenta con el respaldo financiero para convertirse en candidato y este mismo respaldo es el que permite ser parte de las cúpulas de partidos, en donde se designan a los representantes o candidatos.

En cuanto a la participación en la dirección de asuntos públicos, las personas pobres también cuentan con grandes limitaciones que afecta esta libertad, pues aunque tendrían toda la capacidad de dirigir temas públicos en las instituciones del gobierno, en general las designaciones de personas pasan en su mayoría por ser parte orgánica de los partidos políticos. Y en el caso de ser electos, prácticamente las posibilidades de las personas pobres son nulas pues dichos puestos se obtienen con pagos directos a los partidos políticos o a los líderes, con lo cual es sumamente difícil que puedan acceder a ser candidatos para puestos de elección popular⁶¹.

Estas condiciones se pueden verificar en la siguiente afirmación con respecto a los partidos políticos:

A pesar de que han transcurrido casi 20 años desde la apertura democrática, la democracia guatemalteca aún no ha logrado consolidarse. Guatemala posee un sistema de partidos políticos débil e inestable, lo que se manifiesta en la falta de propuestas, el predominio de otros intereses sobre los nacionales, falta de democracia interna, poca credibilidad ante la población y la falta de desempeño de su papel de intermediarios entre la sociedad y el Estado⁶².

En lo atinente a la libertad de votar, las personas pobres encuentran limitaciones configuradas en la obtención del documento que les permite su identificación -como la cédula de vecindad o el documento de identidad persona-, primero porque requiere de un pago determinado, lo cual con ingresos reducidos hace oneroso dicho trámite.

Por otra parte, la movilización para obtener el documento de identificación o el transporte requerido para ir a votar implica un costo en los disminuidos ingresos de las personas pobres.

Como se ve, en general, todas las libertades correspondientes se ven seriamente afectadas o limitadas por diferentes condiciones o factores.

61 Los Comités Cívicos son alternativas más democráticas que los partidos políticos para la población, pero su incidencia todavía es relativamente baja, tal como señala FUNCEDE: “Aunque el número de comités cívicos ha ido en aumento, desde 1993, se mantiene un promedio de alcaldías ganadas por comités en cada elección municipal, entre 7% y 8% a nivel nacional”. En: FUNCEDE; FKA; y Fundación Soros (2004). *Comportamiento electoral municipal en Guatemala*. Fundación Centroamericana de Desarrollo (FUNCEDE), Fundación Konrad Adenauer (FKA) y Fundación Soros de Guatemala. Guatemala, p. 5.

62 FUNCEDE; FKA; y Fundación Soros (2004), página 5.

Para ilustrar la situación de pobreza en Guatemala, es conocido que existen grandes grupos poblacionales que se encuentran en condiciones de pobreza y pobreza extrema, condición que en el año 2006, registraba un total de 6.5 millones de personas en pobreza total, de los cuales 5.5 millones son hombres y de éstos 3.8 millones corresponden a indígenas. Otro dato que resulta ilustrativo, es que la mayoría de personas pobres se ubican en el área rural, sumando un total de 4.7 millones en pobreza total.

Los datos relativos a la pobreza extrema en Guatemala, se han reducido mínimamente, pero no dejan de ser preocupantes, pues refieren que en 2006 1.9 millones de personas viven en pobreza extrema, de los cuales 1.7 millones son hombres, 1.4 millones del total son indígenas y 1.6 millones viven en el área rural, tal como se observa en el siguiente Cuadro.

Cuadro No. 7
Guatemala: Pobreza y pobreza extrema por diferentes categorías
en miles de habitantes

Categorías Pobreza	Pobreza Extrema		Pobreza Total	
Años	2000	2006	2000	2006
Total del país	1792.7	1960.1	6428.5	6568.3
Sexo de la jefatura de hogar				
Masculino	1626.4	1744.4	5621.6	5578.7
Femenino	166.2	215.7	806.9	989.6
Área geográfica				
Urbana	123.6	331	1204.7	1866.8
Rural	1669.1	1629.1	5223.9	4701.5
Etnicidad				
Indígena	1284.6	1404.7	3699.8	3877.9
No Indígena	508	555	2728.8	2684.3

***Fuente:** Elaboración propia con base al Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008.*

Guatemala: ¿Una Economía al Servicio del Desarrollo Humano?

Los mismos datos trasladados a porcentajes señalan que para 2006, el 50.9% de las personas vivían en pobreza total, de los cuales el 53.3% son hombres. Por otra parte, el 70.5% de la población en pobreza, se encuentran ubicados en el área rural y 73% corresponden a personas provenientes de los pueblos indígenas, como se observa en el Cuadro 8, a continuación.

Cuadro No. 8
Guatemala: Pobreza y pobreza extrema por diferentes categorías
en porcentajes

Categorías de la pobreza	Pobreza Extrema		Pobreza Total	
Años	2000	2006	2000	2006
Total del país	15,7	15,2	56,1	50,9
Sexo de la jefatura de hogar				
Masculino	16,7	16,7	57,7	53,3
Femenino	9,8	8,9	47,4	40,7
Área geográfica				

Urbana	2,8	5,3	27,1	30
Rural	23,8	24,4	74,5	70,5
Etnicidad				
Indígena	26,4	26,4	76	73
No indígena	7,7	7,3	41,4	35,5

Fuente: Elaboración propia con base al Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008. Guatemala: ¿Una Economía al Servicio del Desarrollo Humano?

4.2.2.2 ¿Es efectivamente libre o igual el voto de los pobres con el analfabetismo (imposibilidad o limitaciones para la consulta del padrón electoral)?

¿La insuficiencia de ingresos (que impide o hace gravoso tener que pagar el documento de identidad si se extravía o deteriora), o la infraestructura (gradas y barreras arquitectónicas en centros de votación), afectan a los pobres y discapacitados?

En el caso del analfabetismo, todavía se considera alto. De acuerdo con datos al 31 de diciembre de 2009, provenientes del Tribunal Supremo Electoral, el 27% de la población empadronada es analfabeta, lo cual significa que el analfabetismo efectivamente constituye un valladar para las personas en términos de la comprensión del fenómeno electoral y la dificultad para leer el padrón electoral correspondiente.

La insuficiencia de ingresos en la obtención del documento de identidad (cédula o DPI), implica una erogación para las personas con bajos ingresos, así, como ya se indicó, la movilización a los departamentos correspondientes.

En cuanto la infraestructura existente para el ejercicio del voto, en general los centros de votación se encuentran ubicados en escuelas públicas, colegios privados o institutos públicos, por lo que sus condiciones de infraestructura no cuentan con elementos propios para los pobres o discapacitados.

Cuadro No. 9
Guatemala: Ciudadanos empadronados por categoría
de alfabetos y analfabetos, en millones de personas y porcentajes sobre totales en cada categoría

Categorías	Ciudadanos Alfabetos			Ciudadanos Analfabetos		
	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total
Este mes	2,482.686 (40%)	2,000.141 (32%)	4,482.287 (73%)	749.887 (12%)	922.385 (15%)	1,672.272 (27%)
Mes anterior	2,482.105 (40%)	1,997.874 (32%)	4,479.979 (73%)	750.150 (12%)	920.383 (15%)	1,670.533 (27%)
Diferencia	581	2.267	2.848	-263	2.002	1.739

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

4.2.2.3 ¿Cuáles son los medios que las instituciones públicas ponen a disposición de la población pobre para las votaciones?

4.2.2.3.1 Papeletas (diseño y uso)

En general, el diseño de las papeletas se divulga en los meses previos a las elecciones, lo cual facilita a las personas que cuentan con acceso a televisión a familiarizarse con las mismas, pero quedan fuera aquellas poblaciones que no cuentan con acceso a la televisión o los que son analfabetos.

En cuanto al uso, también se producen campañas para invitar o motivar al voto, indicándose la forma en que se debe marcar la papeleta sobre el candidato o candidata correspondiente, haciéndose ver que se deben respetar los márgenes para evitar que se anule el voto por invadir el espacio de otro candidato.

4.2.2.3.2 Señalización (calidad y facilitación de condiciones de orientación al votante)

Se puede decir que la señalización es apropiada y fácil de comprender para las personas que asisten a los centros de votación, seguramente las personas analfabetas encontrarán limitaciones con la señalización, pues se requiere comprender los números para dirigirse a la mesa de votación correspondiente.

4.2.2.3.3 Padrón electoral (excluyente o incluyente; identificación de las zonas donde las limitaciones son mayores)

El padrón electoral es relativamente incluyente, en el sentido que considera a aquellas personas que hayan llenado el requisito de empadronarse, que tal como se señaló anteriormente, es significativamente más bajo del total de personas que obtuvieron el documento de identidad.

En cuanto, si el padrón identifica las zonas en donde las limitaciones son mayores, no se hace distinción al respecto, sino se incluyen todos los departamentos y municipios del país.

4.2.2.3.4 Discapacidad (¿son los pobres más proclives a contar con menos atención y condiciones para ejercer derechos?)

Las condiciones socioeconómicas sin duda ejercen o propician una situación de dificultad para los más pobres, en términos de una prevalencia importante de analfabetismo (27% al 31 de diciembre de 2009, según el TSE) y por lo tanto cuentan con menor atención y condiciones para ejercer sus derechos. Esta situación se agudiza cuando ninguna persona puede consultar con otra sobre el ejercicio del sufragio, pues de lo contrario el voto se puede anular.

Al respecto de estos últimos temas se conoce que:

Entre las acciones para continuar con el aumento de la participación se ha previsto ampliar la cobertura en los idiomas mayas, implementar programas de educación cívica permanentes que integren elementos de la diversidad cultural, en la inclusión sociocultural y de género de la población guatemalteca, con el objetivo de viabilizar la participación de los sectores que menos asisten a las urnas electorales como son las mujeres, jóvenes e indígenas. Además la pluralidad representativa en las JRV se promocionará para que sea extensiva a todas las instancias de la Autoridad Electoral⁶³.

4.2.2.3.5 Apoyo para mujeres embarazadas o para padres de familia que lleguen a las urnas con uno o más hijos

Esta situación sí se contempla por los organizadores de los comicios y en las últimas elecciones, los centros de votación cuentan con personal que puede prestar apoyo a personas con discapacidades físicas, mujeres embarazadas, ancianos o con familia numerosa.

4.2.2.3.6 Modalidad de votación y analfabetismo (voto electrónico versus voto manual)

En Guatemala todavía subsiste el voto manual, no se cuenta con voto electrónico, lo cual viene a afectar a aquellos ciudadanos o ciudadanas analfabetas.

63 Descentralización de juntas receptoras de votos en Guatemala - Lda. María Eugenia Villagrán de León, Presidenta del Tribunal Supremo Electoral.

4.2.2.3.7 Documento de identidad (¿es gratuito o no? ¿quién tiene acceso?)

Ni la Cédula de Vecindad, ni el actual documento de identidad son gratuitos, en ambos se deben realizar pagos para obtenerlos y aunque el acceso es generalizado, el RENAP como nueva entidad encargada de emitir el documento de identidad presenta serias dificultades.

4.2.2.4 ¿Cuál es el nivel de participación política de la población pobre durante el día de las votaciones?

Aunque no se hace una medición de la población pobre que vota, los datos de la población pobre que obtiene su documento de identificación comparado con aquellos que se empadronan muestran una diferencia del 24.7%.

El nivel de participación de la población en general para las elecciones de 2003 fue del 58%, mientras que para 1999 fue de 57%, una mejora ínfima de una elección a otra. Este comportamiento de participación señala en sentido inverso que un 42% de las personas empadronadas no participan en las elecciones generales.

En este apartado, vale la pena referirse a la participación femenina indígena:

Con relación a la participación femenina, en la elección municipal del año 2003 fueron electas ocho alcaldesas en toda la República, aunque esta cantidad representa el 2.4% de las alcaldías, significa un gran avance comparado con las elecciones anteriores, ya que en las seis elecciones municipales realizadas desde 1985 fueron electas un total de ocho alcaldesas en todo el país. Es importante aclarar que son 14 las alcaldesas que han sido electas desde 1985⁶⁴

En cuanto la participación indígena, el mismo documento refiere:

De acuerdo con los reportes registrados por la II Misión de Observación Electoral publicada por el Boletín B'aqtun, en las elecciones municipales del año 2003, un total de 118 indígenas fueron electos alcaldes, que representan el 35.6% del total de alcaldías, nueve de los alcaldes pertenecen a comités cívicos⁶⁵.

4.2.2.5 ¿Cuáles son las probabilidades e involucramiento en la compra de votos?

En general se especula que los partidos políticos realizan todas las maniobras posibles para conseguir el voto duro o efectivo de los grupos poblacionales para lo cual utilizan todos los argumentos válidos que puedan: a) movilización pagada; b) comida pagada; c) estipendio por asistir a los centros de votación y d) compromisos específicos de ayuda a su comunidad.

Sin embargo, también existen otras formas o medios no necesariamente propios de la campaña electoral, en donde se ejerce presión directa por medio de amenazas o intimidaciones o bien por medio de la compra directa del voto de cada persona.

4.2.2.6 ¿Cómo se manifiesta el clientelismo y de qué forma esto incide en el comportamiento de los electores?

El clientelismo es un comportamiento propio de los partidos políticos que se desarrolla durante la campaña pero se centra fundamentalmente en élites económicas; es decir, en convenir que su partido a la hora de gobernar, primero, no los va a afectar directamente, por ejemplo, con incrementar los impuestos o verificar si sus cuentas fiscales están correctas.

64 FUNCEDE; FKA; y Fundación Soros (2004). Comportamiento electoral municipal en Guatemala. Fundación Centroamericana de Desarrollo (FUNCEDE), Fundación Konrad Adenauer (FKA) y Fundación Soros de Guatemala. Guatemala, pp. 5.

65 Idem.

Aunque estos acuerdos son previos, la motivación principal del clientelismo es obtener el favor o apoyo de las élites económicas a cambio de su apoyo político y de dinero para la campaña, a cambio de concesiones como las mencionadas anteriormente.

El acuerdo realizado con grupos de las élites económicas puede ser tácito o bien expreso abiertamente, por medio de comunicados escritos en los medios de comunicación -que en general pertenecen a estas élites- y con ello muchas personas influenciadas por el trabajo de los medios, favorecen al partido político vinculado a estas élites, con lo cual el partido gana mayor cantidad de adeptos.

4.2.2.7 ¿Quién efectivamente participa en el proselitismo político fuera de los recintos electorales durante el día de las votaciones y por cuál motivo?

El día de las elecciones el proselitismo como propaganda en medios hablados, escritos, radio o televisión está expresamente prohibido por ley. Sin embargo, los partidos utilizan medios indirectos para no realizar proselitismo en el sentido estricto, para lo cual regalan gorras, playeras u otros artículos similares a las personas que asisten a los centros de votación, para burlar esta prohibición.

4.2.2.8 ¿Cuáles son las expectativas que proceden del ejercicio del derecho al voto?

Se puede hablar de expectativas en dos planos diferenciados. Uno aquellas expectativas previas que se plantean en el imaginario de las personas en términos que la participación ciudadana en el ejercicio del voto contribuye al relevo de mando, oxigena el gobierno, al propiciar el cambio de régimen y consolida el ejercicio democrático.

El segundo, se establece en términos de que un nuevo partido propiciará cambios en la gestión gubernamental por lo que el mandato otorgado por medio del voto, generará cambios en el tejido social y económico del país y se espera que muchas personas salgan favorecidas con dichas modificaciones o transformaciones sociales.

En el caso de las mayorías vulnerables, seguramente se pensará que muchas personas pobres podrán salir de esta situación socioeconómica para mejorar sus condiciones de vida.

4.2.2.9 La percepción de los hombres y las mujeres que no pueden o no pudieron votar y los motivos por los cuáles sucedió

La percepción generalizada con respecto a aquellas personas que no votan se encuentran en motivaciones de falta de credibilidad en la democracia, en términos que muchas de las carencias o necesidades que se suponía se superarían con la democracia, no se han llegado a cumplimentar, lo cual genera una desmotivación o desencanto con los relevos de régimen, pues en el fondo la situación no cambiará nada. El caso de la participación de los pueblos indígenas en las votaciones se puede apreciar en el Cuadro 10.

Cuadro No. 10
Empadronamiento y votación según grupo étnico
Elecciones de 1999 y 2003, en porcentajes

1999	% Empad.	% 1a Vuelta	% 2a Vuelta	2003	% Empad.	% 1a Vuelta	% 2a Vuelta
Chuj	31.5	54.2	21.8	Sakapulteko	31.1	56.7	35.9
Q'eqchi'	31.9	51.2	30.1	Q'anjob'al	31.1	52.4	25.8
Q'anjob'al	32.1	40.6	37.3	Q'eqchi'	33.0	51.2	51.8
Sakapulteko	32.8	46.9	24.8	Chuj	34.1	58.8	32.6
Tetiteko	33.8	60.7	19.4	Isil	36.0	76.6	49.0
Isil	35.3	68.8	35.7	Poqomchi'	38.0	63.6	54.0
Jakalteko	35.7	56.6	24.5	Jakalteko	38.7	59.0	33.3
Achi'	36.0	53.8	41.7	Awakateko	39.2	51.6	27.7
Poqomchi'	36.2	57.5	46.0	Achi'	39.3	59.8	45.8
Sipakapense	36.3	55.1	29.7	Sipakapense	40.2	61.8	29.8
K'iche'	38.6	57.0	35.8	Mam	40.6	55.7	35.6
Akateco	38.6	48.7	31.9	Akateco	41.7	57.3	31.2
Mam	39.2	53.0	29.8	Kaqchikel	42.2	67.2	50.1
Kaqchikel	39.6	59.5	41.7	K'iche'	42.8	61.6	41.5
Awakateko	40.3	43.7	18.4	Tektiteko	44.1	72.1	28.0
Tz'utujil	46.8	80.1	48.1	Tz'utujil	48.3	84.4	52.5
Ch'orti'	49.0	67.9	47.3	Ch'orti'	54.4	60.0	49.1
Poqomam	51.9	65.0	50.1	Poqomam	57.2	67.1	54.0
Mediana	36.3	55.1	31.9	Mediana	39.3	59.8	35.9

***Fuente:** TSE, FLACSO, cuadro de análisis de las elecciones de 1999 y 2003, con base en los municipios con más del 50% de población maya.*

En el caso de aquellas personas que no pudieron votar, se centran principalmente en las dificultades para movilizarse al centro de votación o bien lo oneroso que resulta haber obtenido los documentos necesarios para poder identificarse y posteriormente empadronarse.

4.2.2.10 La percepción de las personas menores de edad frente a la movilización nacional (si tiene conocimiento de ella), de su comunidad o familia

En general, los menores de edad responden a los criterios que se manejan con respecto al proceso electoral en el seno de la familia, en primera instancia. De acuerdo a lo que escucha en su familia, en esa medida percibirá o establecerá el significado de este proceso.

Sin embargo, existen otros niveles o espacios que pueden influir en el imaginario colectivo de los menores de edad. Uno de ellos es el colegio o escuela en donde el manejo de información al respecto puede plantear una perspectiva distinta con respecto a la familia. El otro se inscribe en el espacio local o de barrio o comunitario, en donde se puede percibir otro nivel de interés o motivación por la movilización propiciada por las elecciones generales.

En este sentido, es conveniente hacer una reflexión sobre muchas fallas que se tienen durante el proceso de elecciones y donde también incurre el mismo Tribunal Supremo Electoral, en el sentido que el ejercicio del sufragio lo inscriben en el marco de la participación ciudadana y política, cuando en realidad la participación política va mucho más allá del mero ejercicio del voto que efectivamente es un ejercicio de participación ciudadana, pero no de participación política cuando ésta se entiende como el involucramiento de las personas en las decisiones de gobierno y que se puede hacer sin necesariamente formar parte de un partido político, sino desde diferentes expresiones formales de la sociedad civil tales como comités, organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones religiosas, gremiales o de fines específicos.

4.3 Eje III: Participación ciudadana

La participación política se puede definir como la acción de los ciudadanos destinada a influir en el proceso político y en su resultado. Según una definición más sofisticada, sería:

cualquier acción de los ciudadanos dirigida a influir en el proceso político y en sus resultados. Estas acciones pueden orientarse a la elección de los cargos públicos (más allá de los elegidos a través de la consulta popular durante el procedimiento electoral), a la formulación, elaboración y aplicación de las políticas públicas que éstos llevan a cabo; o a la acción de otros actores relevantes⁶⁶.

Por este motivo el III eje de la investigación está dirigido a identificar escenarios de organización y participación ciudadana de las personas pobres en los procesos decisionales tanto a nivel comunitario como a nivel organizacional más complejo, hasta la gestión de la red pública institucional.

Para ello, el IIDH considera necesario investigar sobre el involucramiento de las personas pobres en las decisiones que conciernen a la gestión de las instituciones estatales. Bajo este aspecto, será necesario tomar en consideración:

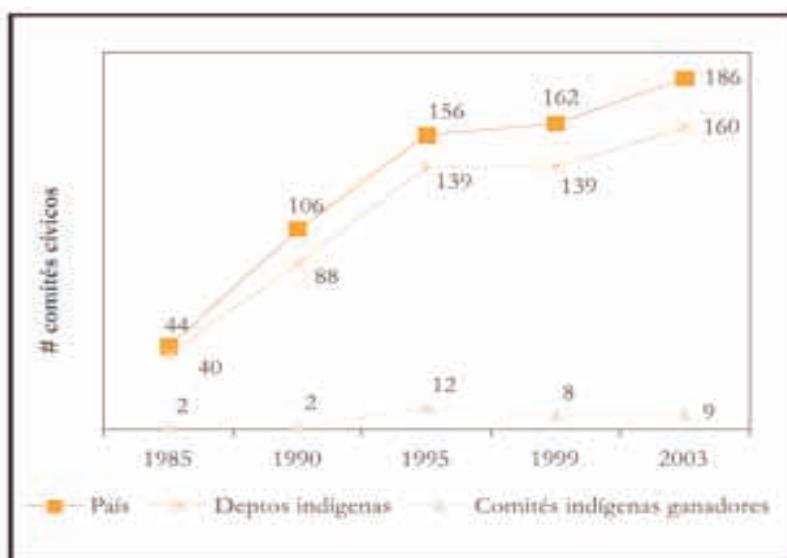
- ¿Cómo esas organizaciones o comunidades exigen sus derechos y cuál es la forma en que se presentan frente a las instituciones públicas?;
- ¿Cuál es su poder de incidencia en la toma de decisiones y cuáles son los mecanismos a través de los cuales dicho poder se manifiesta (si por ejemplo, existe un representante dentro de la misma institución o si el poder de incidencia es ejercido a través de un control meramente externo)?;
- ¿Hay involucramiento de la población pobre en la toma de decisiones por parte de las instituciones públicas (requerimiento de informaciones, invitación a reuniones formales e informales)?;
- ¿Existen mecanismos legales de participación o queda a discreción de las instituciones públicas escuchar la opinión de las personas pobres?;
- ¿Existe, en las instituciones públicas, personal especializado para tratar con personas que tengan un bajo nivel de entendimiento por sus condiciones culturales y/o extracción social?;
- ¿Cuál es el trabajo que hacen las instituciones públicas con las organizaciones de la sociedad civil para mejorar la comunicación con la población pobre y alcanzar mayores grados de involucramiento en la toma de decisiones políticas?;
- ¿Hay un real involucramiento de las mujeres en la toma de decisiones y de la niñez y adolescencia en el caso en que la autoridad pública deba tomar una decisión inherente a niños, niñas y adolescentes?;
- ¿Existe discriminación por parte de las instituciones públicas al momento de tener que tomar en cuenta las necesidades de un particular tipo de comunidad (afrodescendientes, indígenas, etnias particulares)?

La participación ciudadana entendida como la acción de los ciudadanos para influir sobre el proceso político y sus resultados implica todas aquellas actividades realizadas por las personas en una forma organizada, para incidir sobre el proceso político o buscando influenciar sobre las instituciones públicas en términos de buscar que las personas electas o las entidades de gobierno, realicen gestiones para implementar soluciones que contribuyan al mejoramiento de vida de una comunidad o de un grupo organizado.

66 INCEP (2005). Guatemala: Reforma política y escenarios de cara al 2007. Julio de 2005. Guatemala.

En lo que se refiere a buscar incidir sobre las personas electas, se entiende que más allá del ejercicio del sufragio se busca que la persona que acceda a determinado cargo público contribuya con sus decisiones y su actuación pública a modificar, cambiar o mejorar la situación de vida de las personas de una comunidad, quienes influyen por medio de organizaciones comunitarias o sociales. Al respecto véase la cantidad de comités cívicos e indígenas que participan en las elecciones:

Gráfico No. 4
Comités cívicos inscritos en el país y en departamentos indígenas
1985-2003, número de alcaldías



Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005), con base en datos del Tribunal Supremo Electoral, TSE.

En lo atinente a buscar influir sobre las instituciones públicas, se entiende como las acciones concretas de una organización social para orientar las políticas públicas buscando mejorar las condiciones de vida de un tejido social o de un conglomerado social determinado. Con ello se pueden resolver determinadas problemáticas existentes en el mismo y de esa forma mejorar las condiciones de vida de las personas que viven dentro de ese espacio geográfico específico.

4.3.1 Respuestas a las preguntas

4.3.1.1 ¿Cómo esas organizaciones o comunidades exigen sus derechos y cuál es la forma en que se presentan frente a las instituciones públicas?

Las organizaciones o comunidades para poder exigir sus derechos requieren de un proceso de organización específica que les permita contar con una representación legal y en el marco de esfuerzos asociativos, puedan plantear sus demandas destinadas a resolver alguna problemática determinada en su comunidad o bien exigir el cumplimiento de determinados derechos que por ley les corresponde.

En estos términos de organización formal y asociatividad, ellos pueden presentar solicitudes escritas por medio de memoriales requiriendo de las instituciones públicas, que se atiendan determinadas situaciones que les aquejan a la comunidad en su conjunto y ellos como sujetos de derecho y ejerciendo el derecho de representación que les permite una organización comunitaria o social, demandan en primer lugar, que se visibilice determinada problemática colectiva e igualmente que se hagan intervenciones específicas para que sea resuelta.

En la lógica de la democracia representativa, las organizaciones pueden optar por solicitar a su diputado o representante que ejerza su influencia y requiera de las instituciones públicas, la intervención para atender la necesidad del grupo que representa a una comunidad.

En lo que se refiere al nivel local, las organizaciones deben acudir a la figura del alcalde y su concejo para explicarle el motivo de su solicitud y así buscar que la misma sea resuelta a través de la propia municipalidad.

4.3.1.2 ¿Cuál es su poder de incidencia en la toma de decisiones y cuáles son los mecanismos a través de los cuales dicho poder se manifiesta (si por ejemplo, existe un representante dentro de la misma institución o si el poder de incidencia es ejercido a través de un control meramente externo)?

El poder de incidencia en la toma de decisiones resulta limitado, si se toma en cuenta que las instituciones y las personas electas responden, en primer lugar, a agendas programáticas o partidarias, o, en segundo lugar, a los lineamientos establecidos en el poder central (ejecutivo). Otra de las condiciones que limitan la incidencia de las organizaciones en la toma de decisiones se encuentra en la capacidad efectiva de las instituciones públicas que presentan restricciones presupuestarias y de recursos humanos y materiales para responder al cúmulo de necesidades propias de una población.

Aunque las instituciones públicas implementen una serie de políticas públicas en su espacio geográfico, no necesariamente constituyen la totalidad de las demandas propias de la organización, aunque sí pueden incluir determinados aspectos que corresponden a necesidades de las poblaciones locales.

En cuanto a los mecanismos para expresar este poder de influencia, los derechos de petición y organización se encuentran reconocidos por la Constitución Política; sin embargo, en ningún momento se especifican las herramientas o mecanismos por medio de los cuales se puede ejercer dicho poder.

Sin embargo, la aprobación de la Ley de los Consejos de Desarrollo en el año 2002, surge el primer elemento favorable para la influencia de las organizaciones comunitarias, pues en dicha ley se establece el mecanismo de participación de las organizaciones comunitarias a través de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, COCODES, instancia que permite la participación comunitaria en el eje de decisiones de las alcaldías y que abre un mecanismo en donde las organizaciones comunitarias pueden plantear sus demandas en términos de proyectos específicos.

Empero, tal como se indicó en las consideraciones sobre el primer eje, el crecimiento de los COCODES y su poder efectivo de influencia todavía es limitado, pues los alcaldes no se empeñan en facilitar una mayor participación de COCODES en sus decisiones, pues muchos los visualizan como instancias que les pueden limitar su poder o bien otros propician su participación para que favorezcan sus decisiones.

Otro factor que limita el impacto del trabajo de los COCODES se inscribe en términos que éstos constituyen el eslabón inicial de la cadena de consejos de desarrollo, pues los planteamientos de decisiones o proyectos discutido a nivel de los COCODES se trasladan al siguiente nivel, los denominados Consejos Municipales de Desarrollo, COMUDES y las actuaciones de esta instancia pasan al otro nivel que es el Consejo Departamental de Desarrollo, CODEDE, en donde la representación de las instituciones de gobierno es mayoritaria y con ello reduce considerablemente el esfuerzo municipal de desarrollo de determinadas políticas locales y aún más los planteamientos de las organizaciones comunitarias.

Un segundo elemento que ha venido a mejorar las condiciones de participación de las organizaciones comunitarias es la aprobación de la Ley de Libre Acceso a la Información Pública, pues obliga a cualquier institución del Estado a responder en forma pronta y por escrito con respecto a cualquier actuación de su institución tales como contratos de servicios, de construcción de obra, compras sobre insumos, pagos de

viáticos, detalle sobre viajes de los funcionarios y el desglose de salarios del personal de la institución, entre los principales.

Un tercer elemento que contribuye a facilitar los procesos de participación, es la denominada auditoría social, mecanismo por medio del cual las poblaciones o las organizaciones locales pueden requerir información con respecto a determinadas decisiones o actuaciones de las autoridades locales.

Otro mecanismo o instrumento que se encuentra en el marco de las leyes del país, se refiere a la consulta popular o referéndum, pero el mismo se activa ante decisiones estratégicas, principalmente aquellas vinculadas con la soberanía del país o en aquellas decisiones que se encuentran establecidas en la Constitución Política de Guatemala.

En el ámbito local también existe un mecanismo de toma de decisiones que involucra a toda la población como es el cabildo abierto, pero el mismo prácticamente no se utiliza por las autoridades locales por el temor que aunque el mismo tiene la potencialidad de involucrar a toda la población para determinadas decisiones, también puede afectar e incluso terminar con la gestión de un alcalde.

4.3.1.3 ¿Hay involucramiento de la población pobre en la toma de decisiones por parte de las instituciones públicas (requerimiento de informaciones, invitación a reuniones formales e informales)?

La descripción de los diferentes mecanismos de participación que se plantearon en el numeral anterior, permite el conocimiento de que existen formas de recrear la participación de la población en las decisiones de gobierno por medio de organizaciones comunitarias.

La existencia de estos mecanismos de participación ciudadana permite el involucramiento de la población pobre en las organizaciones comunitarias organizadas alrededor de los COCODES, sin embargo, ello no asegura del todo la participación de las personas pobres en las decisiones de las instituciones públicas o las locales, puesto que el sistema de consejos de desarrollo es de tipo piramidal y los COCODES constituyen la base de dicha pirámide. Sus esfuerzos, planteamientos o solicitudes de proyectos orientados a resolver determinadas problemáticas a nivel local, se ven sumamente limitados conforme pasan a las otras instancias de dicha pirámide (COMUDES y CODEDES).

Por otra parte, las instituciones locales como la Alcaldía o bien las entidades de gobierno ubicadas en el municipio o departamento, no plantean invitaciones formales o informales con organizaciones comunitarias con respecto de determinadas decisiones de gobierno. Al contrario, son las organizaciones comunitarias las que requieren o solicitan reuniones con las autoridades para conocer o plantear determinadas cuestiones que afectan a la comunidad.

Este comportamiento bastante cerrado de las instituciones de gobierno en general, responde a criterios más relacionados con el centralismo en las decisiones o bien la poca apertura democrática de las instituciones en su gestión pública, así como a una tendencia a la opacidad en las decisiones que cobija o ampara el enriquecimiento ilícito de los funcionarios y empresas contratistas a través de la corrupción.

4.3.1.4 ¿Existen mecanismos legales de participación o queda a discreción de las instituciones públicas escuchar la opinión de las personas pobres?

Tal como se indicó en los párrafos anteriores, efectivamente existen mecanismos legales de participación ciudadana, en donde el ordenamiento jurídico establece regulaciones específicas que se encuentran vigentes ante las cuáles se permite la participación de las personas y las organizaciones. Sin embargo, no son sujetos de aplicación o implementación efectiva por parte de las autoridades de gobierno, como tampoco se ha generalizado su utilización por parte de las organizaciones comunitarias.

Esta situación puede tener varias explicaciones. La primera se refiere al hecho ya mencionado que las autoridades, tanto de gobierno central como municipales, consideran que las organizaciones comunitarias pueden incidir sobre el desempeño de sus instituciones, en cuanto reduce la capacidad autónoma en la toma de decisiones o bien por el temor de que las organizaciones comunitarias evidencien o denuncien actos anómalos.

La segunda explicación se centra en una actitud tradicional por parte de las organizaciones locales existentes en cuanto orientan su oposición a denunciar actos de corrupción, centrándose más en el proceso de auditoría social que en el de planteamientos, propuestas o proyectos destinados a mejorar las condiciones de vida de la población. Es decir, existe una visión de la participación ciudadana extremadamente estrecha o reducida a visualizar problemas de corrupción, con lo cual el aporte constructivo se reduce significativamente y con ello se pierde la esencia de los procesos de participación ciudadana.

La tercera se explicita en términos de las actuaciones de los partidos políticos que en su actitud de oposición manipulan a la población para entorpecer el trabajo de las autoridades locales o de las instituciones públicas únicamente para ganar bonos políticos de cara a futuras elecciones. No generan espacios de reflexión y de organización preocupadas por mejorar las condiciones de vida de la población local mediante la construcción de mecanismos de intermediación entre la sociedad civil, las autoridades de gobierno y el poder local o municipal.

En lo que refiere a si en las instituciones públicas existe personal especializado para tratar con personas que tengan un bajo nivel de entendimiento por sus condiciones culturales y/o extracción social; debe indicarse que desafortunadamente las instituciones públicas han venido creciendo de una forma desordenada. Principalmente en el caso de Guatemala, donde la carrera del servidor público es todavía limitada y estrecha, pues la mayoría del personal responde a contrataciones anuales (personal por contrato y personal por servicios técnicos y profesionales). Entonces, la cantidad de personas que quedan fuera del gobierno en cada período que termina es considerable.

En estos términos, tampoco se reconoce personal capacitado para atender a las personas pobres o necesitadas, a pesar de que muchos fondos establecidos en la década de los noventa debían responder a las personas pobres o tenían el objetivo de recuperar el tejido social destruido después del conflicto armado interno. Sin embargo, esos fondos empezaron a desplazarse para generar obra civil, y con ello la orientación cambió. Dichas condiciones propiciaron mayores alianzas con constructoras y ONG's que fungían como ejecutoras de obras en los municipios y departamentos, sin depender, del todo, de necesidades, de presiones ni demandas de las personas. Respondían más bien a los criterios de los distintos funcionarios de gobierno y a la racionalidad propia que la construcción establece y que termina, en la mayoría de los casos, en enriquecimiento ilícitos derivado de corrupción.

Con respecto al trabajo que las instituciones públicas hacen con las organizaciones de la sociedad civil para mejorar la comunicación con la población pobre y alcanzar mayores grados de involucramiento en la toma de decisiones políticas, se puede decir que el mejor espacio donde ocurre este tipo de acercamientos entre instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil se encuentra en lo local. Ahí el funcionamiento de los COCODES y los COMUDES propician el acercamiento entre las autoridades y las organizaciones de la sociedad civil pero, tal como se indicó anteriormente, únicamente cuando se tiene la voluntad política de abrir la discusión y generar el consenso. No es así, cuando lo que priva es únicamente el interés por manipular a las organizaciones para que contribuyan con decisiones relativas a los intereses de los alcaldes o del concejo municipal.

A pesar de ello, se estima positivo el crecimiento de los COCODES en los departamentos y municipios, sin embargo, falta mucho por capacitarlos para que ejerzan un trabajo constructivo y propositivo alrededor de las necesidades de la comunidad y alejados de los criterios políticos propios de las alcaldías.

El otro aspecto es el involucramiento de las mujeres en la toma de decisiones y de la niñez y adolescencia en el caso en que la autoridad pública deba tomar una decisión inherente a niños, niñas y adolescentes. En ese sentido, el trabajo desarrollado por organizaciones de mujeres en espacios locales e incluso a nivel nacional ha sido impresionante. Sin embargo, se estima que su lucha se ha dado principalmente en términos de inclusión del género como tema de agenda o bien en la inclusión de mujeres en las elecciones generales. Poco se ha hecho en términos del rol femenino en relación al quehacer del Estado y sus instituciones públicas, o al rol buscando la participación ciudadana y política de las mujeres.

Sin embargo, sí se estima positivo el esfuerzo que se ha hecho de aglutinar diferentes grupos de mujeres. De nuevo, ello a pesar de que han centrado su lucha en un esfuerzo por buscar un espacio para ellas y todavía no han llegado a plantearse espacios de participación política y ciudadana no sólo en las elecciones, sino destinado a jugar un rol en el quehacer político de las organizaciones comunitarias.

Esto no quiere decir, que no existan organizaciones de mujeres haciendo esfuerzos importantes alrededor de empujar procesos y decisiones dentro de las instituciones públicas y municipalidades, tal como se mencionó a Ixmukané en Quiché. El Cuadro 11 describe la condición de mujer.

Cuadro No. 11
Posiciones de los departamentos de acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano (IDH), la Exclusión del Desarrollo Social (IEDS), y el Desarrollo de la Mujer (IDM), 1995-1996

IDH		IEDS		IDM	
El más alto					
Guatemala	0.829	Guatemala	12.66	Guatemala	0.675
Zacapa	0.538	Sacatepéquez	18.58	Zacapa	0.439
Sacatepéquez	0.534	Escuintla	23.84	Sacatepéquez	0.436
El Progreso	0.526	El Progreso	23.87	Retalhuleu	0.424
Siete más altos					
Retalhuleu	0.524	Quetzaltenango	24.61	Izabal	0.418
Izabal	0.499	Zacapa	25.16	El Progreso	0.415
Santa Rosa	0.481	Santa Rosa	25.63	Baja Verapaz	0.402
Quetzaltenango	0.464	Retalhuleu	26.84	Santa Rosa	0.397
Petén	0.461	Jutiapa	28.09	Chiquimula	0.395
Escuintla	0.456	Izabal	28.43	Quetzaltenango	0.393
Jutiapa	0.451	Suchitepéquez	29.63	Petén	0.393
Siete intermedios					
Baja Verapaz	0.447	Chimaltenango	30.11	Suchitepéquez	0.388
Chiquimula	0.446	Jalapa	32.21	Jalapa	0.386
Jalapa	0.441	San Marcos	32.21	Chimaltenango	0.385
Suchitepéquez	0.441	Petén	33.51	Jutiapa	0.383
Chimaltenango	0.438	Chiquimula	34.17	Escuintla	0.382
San Marcos	0.410	Baja Verapaz	36.17	Huehuetenango	0.376
Huehuetenango	0.395	Totonicapán	37.84	El Quiché	0.371
Siete más bajos					
Sololá	0.391	Huehuetenango	39.47	Sololá	0.365
Totonicapán	0.374	Sololá	40.41	Alta Verapaz	0.364
Quiché	0.366	Quiché	45.59	Totonicapán	0.345

Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1998), pág. 19.

Cuando se habla de los niños, niñas y adolescentes, todavía se requiere un espacio donde se abra la discusión y la reflexión para la toma de decisiones de gobierno en aquellos temas que les incumben, pues desafortunadamente poco se ha avanzado en este sentido.

Empero, es conveniente indicar que en el presente gobierno se ha creado un Programa de Escuelas Abiertas, que demuestra un esfuerzo importante por permitir la participación en las discusiones de diferente tipo sobre la niñez, y se ha visto un avance notable en grupos de niños, niñas y adolescentes, con participaciones de fondo en aquellas decisiones que les conciernen a ellos.

Por otra parte, es necesario también indicar que varios de los programas de organizaciones de la sociedad civil cuentan con el eje programático de participación de los niños, niñas y adolescentes, como los casos de Save the Children y Plan International.

El resto de programas de organizaciones incluidas en el directorio, aunque no cuentan expresamente con ejes temáticos de participación, sí utilizan la educación como un eje fundamental de trabajo, por lo que se estima que gradualmente llegarán a procesos de participación ciudadana y política.

4.3.1.5 ¿Existe discriminación por parte de las instituciones públicas al momento de tener que tomar en cuenta las necesidades de un particular tipo de comunidad (afrodescendientes, indígenas, etnias particulares)?

La discriminación es un hecho evidente en Guatemala, pues existe discriminación por situación económica (pobres, pobres extremos y no pobres), al igual que existe la discriminación por condición de salud (discapacitados y enfermos crónicos, por ejemplo) y la discriminación que se centra en la cuestión étnica (indígenas y garífunas, por ejemplo), por lo que este tipo de etnias sufren de exclusión, marginalidad, discriminación y racismo.

En este capítulo se utilizan los resultados de la encuesta denominada Intolerancia y Racismo en Guatemala, propiedad de la Casa Editora Prensa Libre S.A. y que fue realizada por la empresa Vox Latina. Esta encuesta fue puesta a disposición del PNUD para incorporarla en el Informe de Desarrollo Humano del 2005.

La referida encuesta fue realizada del 29 de julio al 10 de agosto de 2005, con una muestra nacional, con estratificación múltiple, aplicada a un universo representativo de 800 guatemaltecos y guatemaltecas, indígenas y no indígenas de todo el territorio nacional. La encuesta contiene 60 preguntas y cinco variables: sexo, etnia, educación, ingreso y lugar de residencia (rural/urbano) y un 4.85% de error estimado.

En el caso de este estudio, se presentan a continuación algunos datos. No se incluyeron todas las categorías y otras se redujeron pues no resultaban pertinentes para el presente estudio.

La referida encuesta debe plantearse en términos contextuales, pues al establecer la categoría dicotómica Ladino e Indígena, no permite apreciar con mayor profundidad la cuestión relativa al racismo hacia los grupos indígenas; sin embargo, permite explorar con la certeza que revelan sus resultados el problema relativo a la discriminación e incursionar, sin poder ser conclusivo, en lo concerniente al racismo.

En la tabla subsiguiente, se puede observar algunas percepciones que tienen tanto los ladinos como los indígenas de sus propios pares, al respecto de preguntas relativas a la forma de vestir, a la religión, a la pobreza y al trato que se les da a estos mismos grupos analizados en oficinas de gobierno o empresa privada.

En la tabla, se hace referencia al total de la encuesta, así como se analiza la percepción del hombre y la mujer, así como lo relativo a la población urbana y rural.

Cuadro No. 12
Percepciones con respecto a la discriminación en Guatemala
Porcentajes

	TOTAL	Hombre	Mujer	Urbana	Rural
Categoría	Cree que se discrimina por forma de vestir				
Indígenas	71.9	73.2	69.8	78.7	69
Ladinos	77.7	75.1	79.8	79.7	74.9
Categoría	Cree que se discrimina por religión				
Indígenas	48.3	45.1	52.5	47.2	48.8
Ladinos	47.9	46.5	49	52.7	41
Categoría	Cree que se discrimina por ser pobre				
Indígenas	76.1	73.1	80.2	79.6	74.6
Ladinos	77.3	75.3	78.9	79.8	73.8
Categoría	Cree que se trata mejor a los ladinos en las oficinas de gobierno y empresas privadas				
Indígenas	89.6	91.2	88.3	91.7	88.7
Ladinos	89	87.9	89.1	90	87.4

Fuente: Elaboración propia con base en Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005).

En las respuestas obtenidas en la tabla anterior, se puede observar que en el caso de la discriminación por la forma de vestir, los ladinos califican con mayores porcentajes prácticas discriminatorias en este sentido, a pesar que las diferencias con respecto a lo enunciado por los indígenas, no es significativamente alta.

Cuadro No. 13
Percepciones con respecto a la discriminación en Guatemala
Porcentajes

Categoría	TOTAL	Hombre	Mujer	Urbana	Rural
	Cree que se discrimina a las mujeres				
Indígenas	74.2	72.7	75.9	72.2	75
Ladinos	68.9	58.9	76.9	69.3	68.3
	Cree que se discrimina por color de la piel				
Indígenas	53.8	52.8	54.9	50	55.5
Ladinos	48.4	46.7	50	51.9	43.5

Fuente: Elaboración propia con base en Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005).

En cuanto a la percepción sobre la discriminación contra la mujer y derivada del color de piel, los indígenas califican con un total de 74.2% dicha discriminación, en donde sí se aprecian diferencias entre ambos grupos consultados. Un dato que resulta interesante es que en los casos que se pregunta a la mujer en ambos grupos, los dos enuncian que existe efectivamente discriminación contra las féminas, como lo demuestran los porcentajes en el cuadro anterior.

En cuanto el color de la piel, aunque las percepciones varían, no son tan distintas, aunque se aprecia una considerable diferencia en los datos que se hace a los dos grupos en el ámbito rural.

Cuadro No. 14
Percepción sobre la discriminación en Guatemala
En porcentajes

Categoría	TOTAL	Hombre	Mujer	Urbana	Rural
Cree que en Guatemala se discrimina por apariencia					
Indígenas	70.5	72	69.1	78.7	66.9
Ladinos	82.5	82.8	82.2	84.3	79.9
Cree que los ladinos tienen mejor apariencia					
Indígenas	40.6	42	39.5	49.5	36.7
Ladinos	68.6	68.7	68.8	69.5	67.4
Cree que es más fácil conseguir trabajo a los ladinos que a los indígenas					
Indígenas	76.6	74.7	77.8	78.5	75.7
Ladinos	82.7	78.7	85.5	84.7	79.8

Fuente: Elaboración propia con base en Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005).

En lo relativo a la apariencia y a la facilidad para conseguir trabajo, se aprecia que los ladinos estiman mayor rasgo de discriminación en comparación con los indígenas, en todas las categorías analizadas, situación que llama la atención, pues los indígenas a pesar de que sí califican como alta la discriminación por apariencia, no es tan alta como la que hacen los ladinos.

Sin embargo, al cuestionar sobre si los ladinos tienen mejor apariencia, éstos consideran que efectivamente así sucede, mientras que los indígenas lo califican bastante bajo. En lo relativo a preguntar si es más fácil conseguir trabajo para los ladinos, efectivamente aunque ambos grupos lo califican alto, los ladinos lo perciben con mayor claridad y así lo demuestran en las diferentes categorías.

Cuando se hace alusión al origen de las personas, en función de las raíces de sus antepasados, se puede apreciar una mayor diferencia en tales percepciones, donde los ladinos se declaran alejados de las raíces indígenas y se vinculan mayormente a sus antepasados españoles. También se puede apreciar la referencia hacia los apellidos indígenas en donde los ladinos se distancian de esta adscripción indígena. Estos datos se pueden apreciar en el cuadro que se presenta a continuación.

Cuadro No. 15
Percepciones con respecto la discriminación en Guatemala
En porcentajes

Categoría	TOTAL	Hombre	Mujer	Urbana	Rural
Piensa que sus abuelos eran indígenas					
Indígenas	90.2	92.7	88.3	86.1	92
Ladinos	9.4	8.1	10.5	9.6	9.2
Piensa que tiene sangre española o extranjera					
Indígenas	39.8	38.3	42	33.9	42.3
Ladinos	74.8	75.6	74.6	72.8	77.7
Piensa que tiene sangre indígena					
Indígenas	97.8	96.9	98.8	97.2	98
Ladinos	58.7	65.5	53.2	57.5	60.3

Cree que es mejor tener un apellido indígena					
Indígenas	74.6	72	77.8	72.2	75.7
Ladinos	16	16.8	15.4	16.9	14.7
Cree que es mejor tener un apellido español					
Indígenas	20.8	22.3	19.1	23.1	19.8
Ladinos	69.2	68	70	68.6	70.1

Fuente: Elaboración propia con base en Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005).

Como se puede observar, a la pregunta sobre si considera que sus abuelos eran indígenas, el grupo de los ladinos es categórico al responder negativamente a este respecto y sólo sube un poco en el caso de las mujeres. Mientras tanto, la reafirmación de sus raíces indígenas es clara en los grupos de indígenas, pues en total 90.2% estiman que efectivamente así es.

Al preguntar sobre la sangre española o extranjera, los ladinos nuevamente se alejan de cualquier raíz de tipo indígena, con menos contundencia que la pregunta anterior, aunque un 74.8% refiere que su sangre es española o extrajera.

En la pregunta sobre si piensa que tiene sangre indígena, nuevamente el grupo indígena reafirma su ascendencia alcanzando casi el 100% de las respuestas, mientras que el grupo ladino cambia significativamente con respecto la primera pregunta, pues un 58.7% sí acepta que sus orígenes o ancestros tuvieron raíces indígenas y por lo tanto aceptan que tienen sangre indígena.

Al preguntar sobre si estima que es mejor tener un apellido español, nuevamente se denotan las grandes diferencias en las respuestas de ambos grupos. Los ladinos en total consideran en un 69.2% que efectivamente es mejor tener un apellido español, a pesar que los datos no son tan contundentes como en otras preguntas, si se demuestra por exclusión una posición discriminatoria con respecto a los indígenas.

Cuadro No. 16
Percepciones sobre la discriminación en Guatemala
En porcentajes

Categoría	TOTAL	Hombre	Mujer	Urbana	Rural
	Respuestas de los ladinos respecto de los indígenas				
	Piensa que los indígenas son:				
Más trabajadores	62.9	66	60.6	65.5	59.2
Más agradables	16.1	13.6	18.2	17.2	14.7
Más inteligentes	24.8	18.3	30	21.5	29.5
Más limpios	3.1	2	4	4.2	1.6
Más honrados	38.4	37.6	39.3	40.5	35.5
Tienen buenas costumbres	66.1	71.6	61.7	65.9	66.3

Fuente: Elaboración propia con base en Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005).

De la tabla anterior, se desprenden algunas reflexiones interesantes. En este caso, la pregunta se hace directamente a los ladinos en comparación con los indígenas y las respuestas son variadas. Así, por ejemplo, se puede observar que los ladinos estiman que los indígenas son más trabajadores con un 63%; sin embargo, no los califican de agradables (16.1% como total), ni mucho menos limpios (3.1% en total).

Empero, su ponderación se incrementa en la categoría de honrados, aunque se queda cercano al 40% en la totalidad, pero sube apreciablemente en lo relativo a buenas costumbres, en donde la calificación total es de 66.1%.

En lo que se refiere a las mismas preguntas con respecto de los ladinos, los indígenas indican lo siguiente:

Cuadro No. 17
Percepciones sobre la discriminación en Guatemala
En porcentajes

Categoría	TOTAL	Hombre	Mujer	Urbana	Rural
	Respuesta de los indígenas respecto de los ladinos				
	Piensa que los ladinos son:				
Más trabajadores	3.9	3.6	4.9	3.7	4
Más agradables	16.6	16.1	16.8	13	18.1
Más inteligentes	24.7	26.8	21.7	17.6	27.8
Más limpios	44.7	50	38.3	43.5	45.2
Más honrados	3.9	2.1	5.6	1.9	4.8
Tienen buenas costumbres	89.9	88.1	92.5	88	90.7

Fuente: Elaboración propia con base en Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005).

Como se puede observar, las respuestas de los indígenas con respecto de sus pares ladinos, también muestran datos interesantes para el análisis, pues en lo que se refiere a su percepción sobre si los ladinos son buenos trabajadores, la calificación en total es de 3.9%; la cual es coincidente en cuanto se les pregunta si consideran a los ladinos honrados, percepción bastante baja al respecto.

Y aunque las ponderaciones se van incrementando en el resto de categorías consultadas, las mismas no alcanzan ni siquiera el 50%; pues en la percepción sobre si los ladinos son más agradables, se les califica con un 16.6% y cuando se pregunta si son más inteligentes, la respuesta total es de 24.7% y se incrementa al 44.7% cuando se pregunta si son más limpios.

En la única categoría en donde se observa una respuesta contundente, con un 89.9%, se refiere a si los ladinos tienen buenas costumbres.

En lo que se refiere a las respuestas sobre ambos grupos con respecto a si los indígenas son mejores que los ladinos para las tareas del campo –pregunta de por sí, que parte de una posición discriminatoria- y de que si los ladinos son mejores que los indígenas en el trabajo de oficina, se muestra a continuación.

Cuadro No. 18
Percepción con respecto la discriminación en Guatemala
En porcentajes

Categoría	TOTAL	Hombre	Mujer	Urbana	Rural
	Cree que los indígenas son mejores que los ladinos para las tareas del campo				
Indígenas	96.3	95.9	98.1	96.3	96.4
Ladinos	88.3	91.4	85.4	89.3	86.9
Categoría	TOTAL	Hombre	Mujer	Urbana	Rural
	Cree que los ladinos son mejores que los indígenas para el trabajo de oficina				
Indígenas	57.9	60.6	54.3	62.6	55.9
Ladinos	62.9	61.1	64.1	59.5	67.8

Fuente: *Elaboración propia con base en Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005).*

Los indígenas se autocalifican alto en relación al trabajo de campo llegando a un total de 96.3%. Los ladinos se califican también en alto porcentaje como buenos para el trabajo de campo, como se puede observar en la respuesta total que llega al 88.3%.

La tendencia en la pregunta subsiguiente es similar en cuanto que ambos se califican con diferencias poco apreciables para el trabajo de oficina, aunque los indígenas califican que los ladinos son mejores con un 57.9%, los ladinos consideran que sus pares indígenas también son buenos para el trabajo de oficina en 62.9%.

4.4 Eje IV: Rendición de cuentas

La rendición de cuentas se considera como el mecanismo que el Estado y sus instituciones públicas utilizan para que la población conozca cómo se gastan los recursos provenientes de impuestos, y en el caso de la población pobre, para que conozca cuáles son los recursos que le serán asignados para mejorar sus condiciones de vida.

La definición planteada anteriormente, recogida de los términos de referencia del presente estudio, plantea dos planos diferenciados para la rendición de cuentas. El primero se refiere a la acción consistente e institucionalizada de presentar los resultados de la gestión pública por parte del Estado, sus organismos e instituciones. Mientras que el segundo plano se encuentra identificado mayormente en conocer el monto de recursos financieros que serán asignados a las áreas que contribuirán o incidirán para mejorar las condiciones de vida de la población pobre.

Partiendo de esta definición, el ejercicio de presentar los resultados financieros y físicos de la gestión pública se inscriben en una dinámica relativamente nueva que demanda de las entidades del Estado, transparentar o hacer visible el mecanismo de aplicación (partida, programa, renglón, institución responsable); los montos de fondos utilizados (la cantidad de gasto relacionada a determinado programa o renglón); la forma de ejecución (compra directa, cotización y licitación); la entidad responsable de dicho gasto (ministerio, secretaría, dirección, por ejemplo); y todo ello presentado a la población a través de un mecanismo accesible.

El segundo plano, se inscribe en el manejo de información pública respecto al presupuesto de ingresos y egresos de la Nación, para que toda la población conozca la estructura general del presupuesto (ingresos, egresos y financiamiento); la distribución de los fondos en las diferentes instituciones públicas; y los montos que corresponden a cada una de ellas. De ahí se desprenden las respuestas a las preguntas de investigación.

4.4.1 ¿Existe una legislación en materia de habeas data?

En el caso de Guatemala, hubo intentos previos durante el régimen del Presidente Portillo de impulsar una ley con denominación en latín (*habeas data*), sin embargo, no es sino hasta agosto del 2008, cuando el Congreso de la República emite el Decreto 57-2008, Ley de Acceso a la Información Pública, ley que entraría en vigencia 80 días hábiles después de su publicación, con lo cual la misma cuenta actualmente con una vigencia superior a un año.

La misma ley en sus considerando establece lo siguiente:

Garantizar a toda persona interesada, sin discriminación alguna, el derecho a solicitar y a tener acceso a la información pública en posesión de las autoridades y sujetos obligados por la presente ley⁶⁷.

Con lo cual, se establece claramente que cualquier persona, sin discriminación alguna -sexo, etnia, condición socioeconómica, religiosa, filiación política, por ejemplo-, tiene derecho a solicitar y tener acceso a la información pública en posesión de las autoridades de cualquier institución del Estado. Otros de los considerandos interesantes de resaltar son:

Garantizar la transparencia de la administración pública y de los sujetos obligados y el derecho de toda persona a tener acceso libre a la información pública.

Establecer como obligatorio el principio de máxima publicidad y transparencia en la administración pública y para los sujetos obligados en la presente ley⁶⁸.

Considerandos que apuntan justamente a favorecer, propiciar y constituir un mecanismo legal para transparentar el ejercicio de la función pública. De manera similar, el siguiente considerando cubre lo indicado en el primer plano de la rendición de cuentas, cuando indica:

Favorecer por el Estado la rendición de cuentas a los gobernados, de manera que puedan auditar el desempeño de la administración pública⁶⁹.

Con ello se confirma que se busca generar un proceso de rendición de cuentas para toda la población. Esta ley no estuvo ajena de una serie de oposiciones por parte de diferentes partidos y de cámaras empresariales que veían una forma de incidir sobre actividades que ellos consideraban sujetas a las regulaciones de la Contraloría General de Cuentas de la Nación, ente que tutela y controla todo el proceso de ejecución financiera de las instituciones de gobierno. Pero este marco normativo es de mayor alcance pues apunta a demostrar todas aquellas formas o mecanismos de ejecución de la administración pública, y precisamente permite el acceso y uso diferenciado de la información en las instituciones de gobierno, sin discriminación alguna.

4.4.2 ¿Ha diseñado el Estado alguna estrategia o está aplicando políticas públicas en materia de promoción de la transparencia?

La Ley de Acceso a la Información Pública viene a consolidar un esfuerzo de la sociedad civil por buscar la transparencia en la gestión pública, pues incluso rebasa el esquema de trabajo de la Contraloría General de Cuentas de la Nación y reduce las formas de corrupción existentes en el Estado.

67 Congreso de la República de Guatemala (2008). *Ley de Acceso a la Información Pública*. Decreto Número 57-2008. Guatemala.

68 Idem.

69 Idem.

Es menester indicar que la existencia del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) es otro de los mecanismos que contribuye a la transparencia de las instituciones públicas, pues reduce la discrecionalidad de los empleados en el uso de los fondos públicos. Todas las transacciones relacionadas con las compras y contrataciones se realizan dentro del sistema y en un entorno tecnológico que evita también prácticas ilícitas.

Por otra parte, es necesario referirse al sistema de Guatecompras, un portal en donde se suben y realizan todas las gestiones relativas a compras directas, o aquellas que se realizan por medio de cotización o bien aquellas que necesitan una junta de licitación. Aunque este portal todavía adolece formas de elusión, pues no se suben todas las operaciones, si constituye una forma de conocer cuánto cuesta una obra determinada, a quién se adjudicó, las condiciones de contratación, el plazo de la contratación y el monto de la contratación.

La presencia de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), también ha contribuido a consolidar una cultura de la transparencia, pues se han deducido responsabilidades por malas prácticas de compras o contratación de obras que no se realizan bajo las condiciones técnicas establecidas y se oculta el resultado de su fiscalización⁷⁰.

El Ministerio de Finanzas Públicas, durante la gestión del actual gobierno (2008-2011), creó el Viceministerio de Transparencia para ventilar y presentar públicamente toda la información relativa a las finanzas públicas en el portal del respectivo ministerio. Igualmente, el Vicepresidente de este mismo régimen instituyó una Comisión para la Transparencia de los actos de gobierno.

En general, se puede decir que se ha avanzado considerablemente en este esfuerzo por buscar la transparencia, pero existen instituciones que se resisten a presentar resultados y buscan mecanismos para eludir la entrega de la información respectiva. Tal es el caso del Ejército, la Alcaldía Metropolitana y algunas alcaldías departamentales.

4.4.3 ¿Cuál es el área de acceso a la información (reuniones públicas, sistemas informáticos, mass media, periódicos)?

En realidad no existe una forma permanente de reuniones públicas para presentar los resultados de la gestión de las instituciones públicas, dejando dicho ejercicio a los mecanismos específicos existentes, como la Ley de Acceso a la Información Pública; el Portal de Guatecompras; y la información del Viceministerio de Transparencia del Ministerio de Finanzas Públicas, en el caso del Gobierno.

Los medios de comunicación utilizan sus propios equipos de investigación para denunciar determinadas acciones de los funcionarios públicos o de los ministerios o secretarías en donde se destacan por falta de transparencia o tráfico de influencias, contratos viciados, compras dirigidas o relaciones familiares para conceder contratos, principalmente aquellos relacionados con la ejecución de obra pública y se hace la denuncia pública respectiva.

4.4.4 ¿Cuáles son las instituciones públicas que ofrecen ese espacio para la población pobre?

Desafortunadamente es necesario indicar que no existe un espacio específico, ni mucho menos instituciones públicas que ofrezcan esta posibilidad para la población pobre.

70 Por ejemplo, la semana del 20 al 24 de septiembre de 2010, dentro de un proceso de adjudicación de una obra en el sistema carcelario guatemalteco, se evidenció colusión en la ejecución de la misma por la baja calidad de los materiales y se llegó incluso a deducir responsabilidades a los auditores o contralores de cuentas de la Contraloría General de Cuentas de la Nación, asignados a dicho centro carcelario. Se ha detenido y ligado a proceso a varios de ellos por ocultación de información o incumplimiento de deberes.

En este sentido, es necesario precisar que aunque existen los mecanismos descritos anteriormente: SIAF; Ley de Acceso a la Información Pública; y Guatecompras, por ejemplo, los mismos no son de acceso libre a todas las personas pobres, pues por sus limitaciones socioeconómicas y su poco conocimiento y oportunidad para acceder a una computadora o internet, constituyen obstáculos informáticos abismales para estas personas.

4.4.5 ¿Existe un mecanismo de comunicación efectiva?

Aunque existen mecanismos informáticos y legales específicos, tal y como se indicó en la sección anterior, no se cuenta con algún mecanismo de comunicación efectiva, pues ni siquiera se tienen institucionalizados para dar cuenta de este tipo de información a la población pobre.

En este gobierno, por ejemplo, se crearon los denominados eventos “Gobernando con la Gente” y en el anterior los denominados “Gabinetes Móviles”, para que las personas puedan presentar aquellos proyectos que se estiman convenientes para su comunidad. Sin embargo, no son de libre acceso, se requiere de invitación formal e igualmente se presentan posteriormente los resultados de su gestión, pero en ambos casos, no sólo se afecta el espacio autónomo de las municipalidades, sino además se atropella su institucionalidad, pues el Gobierno decide realizar obras fuera del ámbito de la gestión municipal y muchas veces los alcaldes han estado de acuerdo.

Sin embargo, el punto que se quiere dejar claro es que no existe un mecanismo de comunicación efectiva para la población pobre por parte del Estado y sus instituciones.

No se puede dejar de mencionar el trabajo que realizan diferentes organizaciones sociales o comunitarias buscando esta comunicación, pero sus resultados son limitados y parciales a los lugares de trabajo. De manera similar se debe resaltar el constante esfuerzo desplegado por la Coalición por la Transparencia, conformado por diferentes entidades vinculado a un trabajo por transparentar la gestión pública.

Igualmente, es necesario indicar que los COMUDES podrían constituir espacios en donde se pueda recurrir a la presentación de resultados y la transparencia de la gestión de las municipalidades.

4.4.6 ¿Con base a este mecanismo, dispone la población pobre de la información necesaria para poder recurrir a las instituciones públicas en un plazo rápido y razonable?

Sin duda los mecanismos presentados permitirían el libre acceso a la información de las personas pobres, pero su acceso, conocimiento y tecnología hacen difícil que estas poblaciones puedan contar con la información inmediata y así recurrir a las instituciones públicas.

4.4.7 ¿Hay intervención de la sociedad civil en apoyo al requerimiento de rendición de cuentas?

La sociedad civil se ha constituido en un actor social sumamente importante en todas aquellas actividades en donde ocurren actuaciones de las instituciones del Estado y aunque sus resultados han sido limitados, se ha conseguido modificar u obligado a rectificar a determinadas instancias de gobierno, incluyendo el propio Presidente del Ejecutivo y de la Corte Suprema de Justicia.

En el caso de la transparencia, la instancia de la sociedad civil se mantiene al tanto de todas las operaciones de gobierno en donde exista necesidad de transparentar sus actuaciones.

La Comisión por la Transparencia está conformada por la Cámara de Comercio, el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales y Acción Ciudadana, y el Capítulo Nacional de Transparencia Internacional. Aunque estas entidades se encuentran vigilantes de todos los actos de la administración pública, todavía las instituciones se resisten a transparentar todos los actos de gestión pública.

En todo caso, es necesario indicar que en Guatemala nunca se ha aprobado la ley que establezca el enriquecimiento ilícito como figura delictiva, justamente para evitar juzgar a funcionarios que se enriquecen en el ejercicio de la función pública más allá de los recursos de sus emolumentos. Incluso esta figura ha sido cuestionada por las cámaras empresariales pues se reconoce que la corrupción es de doble vía y que involucra a empresas privadas que constituyen contratistas del Estado.

Actualmente, incluso se encuentra en discusión un proyecto de ley sobre la “Extinción de Dominio”, que inició como una ley que incluiría a todos los bienes adquiridos u obtenidos por todas las personas de una forma ilícita pero en la actualidad se encuentra reducida a la adquisición de bienes derivados del narcotráfico. Aún así, existen grandes objeciones a la misma incluso por parte de la Cámara de Industria y de Comercio y de los propios partidos políticos, pues consideran que en un momento la misma puede afectar a las empresas o funcionarios o miembros de partidos políticos.

5. Conclusiones y recomendaciones

5.1 Conclusiones

5.1.1 Eje I: El derecho de las personas a determinar su propia forma de organización

- Las formas de organizaciones comunitarias o sociales responden, en un primer momento, a necesidades propias de las comunidades en función de aglutinarse para defender ciertos intereses particulares, y no pretendían convertirse en vehículos de participación ciudadana y política, como es en la actualidad, cumpliendo ambas funciones.
- La emisión de la trilogía de leyes en 2002, fue un momento sumamente importante que potenció el ejercicio de la participación ciudadana, pues se establecieron mecanismos específicos para tal efecto. Tal es el caso de las diferentes instancias de los Consejos de Desarrollo, específicamente los denominados Consejos Comunitarios de Desarrollo.
- Es conveniente hacer una diferencia entre participación ciudadana y participación política, pues aunque ambos constituyen momentos importantes, el segundo considera un ejercicio consciente de introducirse en la discusión acerca de las decisiones de gobierno, aunque esta posibilidad se da mayormente a nivel local.
- La participación política, más allá de la ciudadana, contribuye a profundizar la democracia como forma de gobierno pues permite incorporar a las personas organizadas en la toma de decisiones sobre la base de la discusión, reflexión y participación de los ciudadanos en las acciones de gobierno.
- Tomar decisiones de forma participativa significa no solo la integración de la comunidad al quehacer político, sino además abre la discusión sobre cuestiones de gobierno y facilita la transparencia de la gestión pública, sin necesidad u obligación de que los ciudadanos formen parte orgánica de la propia administración pública -gobierno o municipal-, o de un partido político.

5.1.2 Eje II: El derecho a elegir y ser elegido

- El contexto dentro del cual la población ejerce su derecho al voto, se inscribe dentro de las condiciones formales establecidas por el régimen democrático e implementado por el Tribunal Supremo Electoral: elecciones libres, cambio de todas las autoridades y ejercicio democrático del voto.

- Más allá de ello, se encuentran las condiciones puramente políticas o las consideraciones políticas que inciden sobre las personas en el ejercicio del voto o, en caso contrario, el hecho de no ejercer el voto o no votar.
- Estas condiciones se caracterizan, en primer lugar, por la baja credibilidad que tienen las personas de los partidos políticos, en términos que se estima que cada partido político es “más de lo mismo”, por lo que el ejercicio del voto, se considera que no variará para nada las condiciones existentes en el país.
- En segundo lugar, el contexto de las elecciones y del voto se caracteriza también por una campaña política profusa y permanente que produce mayormente la “venta” del símbolo o del líder, en detrimento del contenido programático de la plataforma política.
- En tercer término, el ejercicio del voto se caracteriza por encontrarse siempre con las mismas figuras o bien con partidos políticos centralizados o dirigidos por la figura de un líder o caudillo, condición muy conocida en Guatemala y que todavía es vigente⁷¹.
- Un cuarto elemento que caracteriza el contexto del ejercicio del voto, se inscribe en el hecho que en Guatemala no se ha consolidado una plataforma política permanente y creíble como partido político, pues casi todos los actuales partidos son entidades nuevas.
- El TSE hace un esfuerzo por invitar al voto e involucrar a la población en el ejercicio del sufragio, partiendo de la premisa que el hecho de votar constituye una responsabilidad ciudadana, pero pareciera que este mensaje hace percibir a la población que ahí termina su participación política, cuando la misma puede ejercerse desde otros ámbitos y fuera de las rigideces de los partidos políticos.
- El ejercicio del voto, se visualiza de una forma parcial, pues se vende la idea equivocada de participación ciudadana, como si la misma empezara con el voto y terminará ahí mismo. No se plantea la perspectiva de la participación política que se realiza en otros ámbitos, en otros medios y sin necesidad de ser recurrir a una institución política.
- El voto es libre o igual, pero su decisión no lo es, pues se encuentra fuertemente condicionado por potenciales favores o compromisos del votante con determinado candidato o partido político.
- Un ciudadano con mayoría de edad tiene derechos y obligaciones, puede ejercer su voto como forma de complementar su ciudadanía, pero no su participación política.
- Las diferencias entre el número de personas con cédula de vecindad y los efectivamente empadronados, son significativas, lo que implica que las personas obtienen su cédula de vecindad para otras cuestiones de identificación, pero no para votar, en tanto no todos los documentados se encuentran empadronados.
- La libertad de ser electo y de dirigir asuntos públicos se ven conculcadas en la medida que únicamente los partidos políticos formalmente organizados pueden realizar este tipo de actividades, con lo cual las personas pobres se encuentran seriamente limitadas de participar.
- En lo atinente a la libertad de votar, las personas pobres encuentran limitaciones configuradas en la obtención del documento que les permite su identificación -como la cédula de vecindad o el documento de identidad persona-, porque requiere de un pago determinado, que hace oneroso dicho trámite. La movilización para obtener el documento de identificación o el transporte requerido para ir a votar también implica un costo en los ya disminuidos ingresos de las personas pobres.

71 Por ejemplo, los casos del General Ríos Montt con el FRG; el de Álvaro Arzú con el PAN inicialmente y actualmente con el Partido Unionista; Álvaro Colom, con la Alianza Nueva Nación y ahora con la UNE, hoy en el gobierno; el General Otto Pérez Molina con el PP y el caso de Manuel Baldizón, con el Partido Líder, para mencionar casos actuales.

- El 27% de la población empadronada es analfabeta, lo cual significa que el analfabetismo efectivamente constituye un valladar para las personas en términos de la comprensión del fenómeno electoral y la dificultad para leer el padrón electoral correspondiente.
- Los centros de votación se encuentran ubicados en escuelas públicas, colegios privados o institutos públicos, por lo que sus condiciones de infraestructura no cuentan con elementos propios para los pobres o discapacitados.
- El clientelismo es un comportamiento propio de los partidos políticos que se desarrolla durante la campaña pero se centra fundamentalmente en élites económicas. Es decir, en convenir que su partido a la hora de gobernar no los va a afectar directamente, por ejemplo, con incrementar los impuestos o verificar si sus cuentas fiscales están correctas.
- Las expectativas en el ejercicio del voto plantea que la participación ciudadana en el ejercicio del voto contribuye al relevo de mando y oxigena el gobierno, al propiciar el cambio de régimen y consolidar el ejercicio democrático. Y que un nuevo partido propiciará cambios en la gestión gubernamental por lo que el mandato otorgado por medio del voto, generará cambios en el tejido social y económico del país. Así, se espera que muchas personas salgan favorecidas con dichas modificaciones o transformaciones sociales.

5.1.3 Eje III: Participación ciudadana

- La participación política es entendida como la acción de los ciudadanos para influir sobre el proceso político y sus resultados; implica todas aquellas actividades realizadas por las personas en una forma organizada, para incidir sobre el proceso político o buscando influenciar sobre las instituciones públicas.
- En la lógica de la democracia representativa, las organizaciones pueden optar por solicitar a su diputado o representante ejercer su influencia para requerir de las instituciones públicas su intervención para atender las necesidades de las comunidades.
- En lo que se refiere al nivel local, las organizaciones deben acudir a la figura del alcalde y su concejo para explicarle el motivo de su solicitud y así buscar que la misma sea resuelta a través de la propia municipalidad.
- El poder de incidencia en la toma de decisiones resulta limitado, si se toma en cuenta que las instituciones y las personas electas responden, en primer lugar, a agendas programáticas o partidarias, o, en segundo lugar, a los lineamientos establecidos en el poder central (ejecutivo).
- Otra de las condiciones que limitan la incidencia de las organizaciones en la toma de decisiones se encuentra en la capacidad efectiva de las instituciones públicas que presentan restricciones presupuestarias y de recursos humanos y materiales para responder al cúmulo de necesidades propias de una población.
- El crecimiento de los COCODES y su poder efectivo de influencia todavía es limitado, pues los alcaldes no se empeñan en facilitar una mayor participación de COCODES en sus decisiones. Muchos los visualizan como instancias que les pueden limitar su poder y otros propician la participación para que favorezcan sus decisiones.
- Otro factor que limita el trabajo de los COCODES es que éstos constituyen el eslabón inicial de la cadena de consejos. El siguiente nivel son los denominados Consejos Municipales de Desarrollo, COMUDES y las actuaciones de esta instancia pasan a un tercer nivel que es el Consejo Departamental de Desarrollo, CODEDE, en donde la representación de las instituciones de gobierno es mayoritaria. Dicha estructura

reduce considerablemente el esfuerzo municipal de desarrollo local y aún más los planteamientos de las organizaciones comunitarias.

- Un segundo elemento que ha venido a mejorar las condiciones de participación de las organizaciones comunitarias es la aprobación de la Ley de Libre Acceso a la Información Pública, pues obliga a cualquier institución del Estado a responder en forma pronta y por escrito con respecto a cualquier actuación de su institución.
- Un tercer elemento que contribuye a facilitar los procesos de participación, se encuentra en la denominada auditoría social, mecanismo por medio del cual las poblaciones o las organizaciones locales pueden requerir información con respecto de determinadas decisiones o actuaciones de las autoridades locales.
- Otro mecanismo o instrumento que se encuentra en el marco de las leyes del país, se refiere a la consulta popular o referéndum. Estos mecanismos se activan ante decisiones estratégicas, principalmente aquellas vinculadas con la soberanía del país o que se encuentran establecidas en la Constitución Política de Guatemala.
- En el ámbito local, también existe un mecanismo de toma de decisiones que involucra a toda la población como es el cabildo abierto, que prácticamente no se utiliza por las autoridades locales por el temor de afectar e incluso terminar con la gestión de los alcaldes.
- Existen mecanismos legales de participación ciudadana donde el ordenamiento jurídico establece regulaciones específicas que se encuentran vigentes y que permiten la participación de las personas y las organizaciones. Sin embargo, no son sujetos de aplicación o implementación efectiva por parte de las autoridades de gobierno, como tampoco se ha generalizado su utilización por parte de las organizaciones comunitarias.
- El trabajo desarrollado por organizaciones de mujeres en espacios locales e incluso a nivel nacional ha sido impresionante; sin embargo, se estima que su lucha se ha dado principalmente en términos de inclusión del género como tema de agenda o de la inclusión de mujeres en las elecciones generales. Poco se ha hecho en términos de un rol activo en el quehacer del Estado y sus instituciones públicas o buscando la participación ciudadana y política de las mujeres.
- La discriminación desafortunadamente es un hecho evidente en Guatemala, pues existe discriminación por situación económica (pobres, pobres extremos y no pobres), por condición de salud (discapacitados, enfermos crónicos, por ejemplo) y discriminación étnica (indígenas y garífunas, por ejemplo).

5.1.4 Eje IV: Rendición de cuentas

- La rendición de cuentas se considera como aquel mecanismo que el Estado y sus instituciones públicas utilizan para que la población conozca cómo están siendo gastados sus impuestos y en el caso de la población pobre, para conocer cuáles son los recursos que le serán asignados para mejorar sus condiciones de vida.
- En agosto del 2008, el Congreso de la República emitió el Decreto 57-2008, Ley de Acceso a la Información Pública. Esta ley, establece claramente en sus considerandos que cualquier persona sin discriminación alguna -sexo, etnia, condición socioeconómica, religiosa, filiación política, por ejemplo-, tiene derecho a solicitar y tener acceso a la información pública en posesión de cualquier institución del Estado.
- La existencia del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), es otro de los mecanismos que contribuye a la transparencia de las instituciones públicas, pues reduce la discrecionalidad de los

empleados en el uso de los fondos públicos. Todas las transacciones relacionadas con las compras y contrataciones se realizan dentro del sistema y en un entorno tecnológico que evita también prácticas ilícitas.

- El sistema de Guatecompras, es un portal en donde se suben y realizan todas las gestiones relativas a compras directas, o aquellas que se realizan por medio de cotización o junta de licitación.
- La presencia de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), también ha contribuido a consolidar una cultura de la transparencia, pues se han deducido responsabilidades por malas prácticas de compras o contratación de obras que no se realizan bajo las condiciones técnicas establecidas.
- El Ministerio de Finanzas Públicas, durante la gestión del actual gobierno 2008-2011, creó el Viceministerio de Transparencia para ventilar y presentar públicamente toda la información relativa a las finanzas públicas en el portal del respectivo ministerio. El Vicepresidente de este mismo régimen instituyó una Comisión para la Transparencia de los actos de gobierno.
- No existe una forma permanente de reuniones públicas para presentar los resultados de la gestión de las instituciones públicas, dejando dicho ejercicio a los mecanismos específicos existentes.
- No se cuenta con algún mecanismo de comunicación efectiva, pues ni siquiera se tienen institucionalizados espacios en donde se da cuenta de este tipo de información a la población pobre.
- La sociedad civil se ha constituido en un actor social sumamente importante en todas aquellas actividades donde ocurren actuaciones de las instituciones del Estado, y aunque sus resultados han sido limitados, se ha conseguido modificar o rectificar a determinadas instancias de gobierno, incluyendo el propio Presidente del Ejecutivo y de la Corte Suprema de Justicia.
- La Comisión por la Transparencia se encuentra vigilante de todos los actos de la administración pública, sin embargo, las instituciones todavía se resisten a transparentar todos los actos de gestión pública.

5.2 Recomendaciones

5.2.1 Eje I: El derecho de las personas a determinar su propia forma de organización

- Es necesario promover mayor formalización de organizaciones comunitarias y sociales para seguir trabajando en la participación ciudadana y política. Se requiere de procesos permanentes de capacitación de las organizaciones para que conozcan sus derechos y obligaciones, y que se comprenda con claridad el papel que juegan sus organizaciones en materia de participación política.
- Es necesario también promover la participación de las organizaciones sociales y comunitarias en el marco de los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COMUDES), pues son mecanismos establecidos por ley donde se puede hacer un proceso trascendente de participación política y ciudadana.

5.2.2 Eje II: El derecho a elegir y ser electo

- Se debe ir más allá del planteamiento del voto como un ejercicio de participación ciudadana, en donde el mismo únicamente es el punto de partida de un proceso permanente de participación política. Es conveniente un cambio de enfoque por parte del Tribunal Supremo Electoral y de las organizaciones comunitarias y sociales, sobre la importancia de ir más allá del voto y buscar el ejercicio permanente de participación política responsable.

- Es conveniente romper con las rigideces de los partidos políticos, por ello, el ejercicio de participación ciudadana es mucho más trascendente, al igual que el que se articula con el de rendición de cuentas, para generar mecanismos de presión que contribuyan a profundizar la democracia más allá de los partidos políticos.

5.2.3 Eje III: Participación ciudadana

- Es necesario que las organizaciones comprendan que más allá de la participación ciudadana, existe un nivel de participación política que resulta imprescindible para mejorar el ambiente de la democracia y sus instituciones. Se necesita un trabajo organizado para influenciar sobre las decisiones políticas de los funcionarios y las instituciones públicas, buscando favorecer el interés colectivo con respecto los intereses particulares.
- Es conveniente propiciar mayor participación de las organizaciones comunitarias y sociales dentro de los denominados COCODES, pues estos mecanismos amplían el poder de las organizaciones y contribuyen a que las decisiones de los gobernantes tomen en cuenta las posiciones de las organizaciones sociales y comunitarias.

5.2.4 Eje IV: Rendición de Cuentas

- Es necesario hacer un uso más permanente y trascendente de las posibilidades que otorga la Ley de Libre Acceso a la Información Pública, pues permite conocer con detalle las formas o medios con los cuales se toman decisiones en las instituciones públicas.
- Es recomendable organizar cursos de capacitación para que las organizaciones puedan hacer un uso más efectivo de los mecanismos establecidos por la Ley de Libre Acceso a la Información Pública, el Sistema Integrado de Administración Financiera y el Sistema de Guatecompras.
- Es conveniente requerir a las organizaciones de gobierno, presentaciones públicas sobre su gestión de gobierno, pero planteando los formatos y los datos que se requieren conocer. De lo contrario, únicamente se entregará información agregada y con poca precisión para ser utilizada por las organizaciones sociales o comunitarias.

Bibliografía

FUNCEDE; FKA; y Fundación Soros (2004). *Comportamiento electoral municipal en Guatemala*. Fundación Centroamericana de Desarrollo (FUNCEDE), Fundación Konrad Adenauer (FKA) y Fundación Soros de Guatemala. Guatemala.

Gálvez Borrell, Víctor (1995). *La gobernabilidad en Centroamérica. Sectores populares y gobernabilidad precaria*. FLACSO. Guatemala.

INCEP (2005). *Guatemala: Reforma política y escenarios de cara al 2007*. Julio de 2005. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala (2008). *Ley de Acceso a la Información Pública. Decreto Número 57-2008*. Guatemala.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (1998). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 1998. Los contrastes del Desarrollo Humano*. PNUD, Guatemala.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (1999). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 1999. El rostro rural del desarrollo humano*. PNUD, Guatemala, 1999.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2000). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2000. La fuerza incluyente del desarrollo humano*. PNUD, Guatemala.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2001). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2001. El financiamiento del desarrollo humano*. PNUD, Guatemala.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2002). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2002. Desarrollo humano, mujeres y salud*. PNUD, Guatemala.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2003). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003. Una agenda para el desarrollo humano*. PNUD, Guatemala.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2005). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005. Diversidad étnico-cultural: la ciudadanía en un Estado plural*. PNUD, Guatemala.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2007). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007. Guatemala: ¿Una economía al servicio del desarrollo humano?* PNUD, Guatemala.

International IDEA (1998). *La Democracia en Guatemala. La misión de un pueblo entero*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA). Colombia.

Capítulo IV

Pobreza y participación política en El Salvador

*Roxana Marroquín**

* Feminista independiente. Integrante de la Concertación Feminista Prudencia Ayala. Actualmente coordinadora del proyecto de Defensorías de la Niñez, Adolescencia y Juventud en el IDHUCA. Es también presidenta de la Asociación Centro para la Promoción de los Derechos Humanos Madeleine Lagadec, donde además ha trabajado el tema de Memoria Histórica.

Introducción

La Constitución de la República de El Salvador plantea que el Estado debe asegurarle a sus ciudadanos libertad, salud, cultura, justicia social y bienestar económico. Asimismo, los artículos 7 y 72 dan a la población el derecho a asociarse y a participar de la vida política del país ejerciendo el sufragio. Por su parte, la Convención Americana de Derechos Humanos y su Protocolo adicional en materia de derechos económicos, sociales y culturales reconocen que sólo puede lograrse “el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”.

Es clara la intención de proteger la dignidad humana de los males que ocasionan la pobreza y la exclusión de la población del quehacer del Estado. Ambas situaciones son generadoras de injusticias, pero además cuando se relacionan entre sí, son sumamente dañinas para las sociedades. Es necesario, para el desarrollo de la humanidad, que no sólo se generen oportunidades económicas sino también de participación política para asegurar un servicio público transparente y en el que todos y todas puedan contribuir.

En este documento se analiza la relación entre pobreza y participación política. A partir de una serie de entrevistas a instituciones estatales y organizaciones de la sociedad civil se plantean las formas en que los pobres se organizan, los temas que los aglutinan y cómo estas entidades apoyan tales procesos. Asimismo, se estudian las oportunidades reales que éstos tienen para elegir autoridades públicas, así como para ser elegidos en un cargo de este tipo. Hay también información acerca de la participación de los pobres en los procesos electorales salvadoreños y las facilidades que los actores institucionales y sociales ponen a su disposición para situarlos en condiciones de equidad con quienes tienen más recursos económicos, físicos y académicos para participar plenamente en las elecciones.

Un tercer elemento que se documenta es la capacidad de incidencia de las poblaciones pobres en las políticas públicas. Finalmente, también se aborda el tema de la rendición de cuentas, dado que el uso efectivo de los fondos estatales puede tener impacto en la mejora de las condiciones de vida de las comunidades más pobres.

1. Metodología

Para el desarrollo de esta investigación se identificaron instituciones públicas y organizaciones que trabajan con poblaciones en condición de pobreza. A estas se les solicitó una entrevista para conocer, desde su experiencia de trabajo, las formas de organización de los pobres, su nivel de incidencia, la participación en los procesos electorales y las posibilidades de exigir cuentas a las autoridades públicas.

La investigación se definió para conocer la percepción y la instrumentalización de la pobreza en sus diferentes dimensiones, por lo que se entrevistó a la Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida –*Las Dignas*–, a la Coordinadora Intersectorial pro Juventudes de El Salvador (CIPJES) y al Concejo Nacional de Atención Integral a la Persona con Discapacidad (CONAIPD); pero también se incluyó a instituciones cuyo enfoque es de derechos, como al Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (IDHUCA), CARE Internacional y la Fundación Salvadoreña para la Reconstrucción y el Desarrollo (REDES).

2. Debate conceptual y empírico

Pese a que hay grandes grupos poblacionales viviendo en pobreza y que la eliminación de esa condición es una de las demandas y también ofrecimientos más comunes en las sociedades actuales, no siempre hay una idea clara de lo que significa ser pobre. En lo académico, definir este estado en una persona tampoco es sencillo. ¿A qué se hace referencia cuando se habla de pobreza y cómo medir la cantidad de personas que la sufren? Existen múltiples propuestas para responder a estos cuestionamientos, que sin embargo, han sido criticadas porque no alcanzan a describir todas las aristas de esta compleja situación.

A principios del siglo pasado, Rowntree (1901) planteó la idea de pobreza primaria como aquella sufrida por las familias que eran incapaces de cubrir las necesidades mínimas para el mantenimiento de la eficiencia física. Este planteamiento estableció el parámetro biológico para la medición de la pobreza. Así, la determinación de qué tan pobre se es depende de la capacidad que se tenga para cubrir determinados requerimientos nutricionales.

No es la única idea que se ha esbozado al respecto. También se ha medido en términos de desigualdad. Es común que se les plantee como sinónimos. Sin embargo, hacer esto no es correcto. Aunque ciertamente esta es una manifestación de la pobreza, la desigualdad supone una estratificación social y se manifiesta también entre estratos medios y altos. El papel de la desigualdad en la profundización de la pobreza sí puede ser estudiado, pero sin confundir uno con el otro.

Townsend (1974) agregó a la discusión el elemento de la relatividad. Dijo que al evaluarla se debe “definir el estilo de vida generalmente compartido o aprobado en dada sociedad y evaluar si (...) hay un punto en la escala de la distribución de recursos por debajo del cual las familias encuentran dificultades crecientes (...) para compartir las costumbres, *actividades y dietas que conforman ese estilo de vida*”. La línea trazada para identificar dónde están los pobres y cuándo se supera esa condición debe ser elaborada considerando las diferencias culturales. Esto también es un punto de unión con la idea de desigualdad y de exclusión. Se excluye al que no tiene posibilidad de compartir con el resto de la sociedad porque no está en condiciones de igualdad.

Como éstas, se han planteado otras interrogantes acerca de la pobreza. Es importante, especialmente para este estudio, determinar si es una situación ocasionada sólo por la privación de satisfactores biológicos, sociales y económicos, o si hay otros elementos que inciden en la misma. Al respecto, Sen (2000) asegura: “los ciudadanos sin libertad política -ya sean ricos o pobres- están privados de un componente básico del buen vivir. Lo mismo se puede decir de las privaciones sociales como el analfabetismo, la falta de sanidad, la atención desigual a los intereses de las mujeres y las niñas, etcétera”.

Asimismo, señala que reducir las privaciones políticas puede ayudar a que disminuyan las económicas. La población que puede participar del gobierno, puede decidir qué obras públicas necesita para satisfacer sus necesidades, puede presionar para que las políticas públicas tengan un enfoque de reducción de la pobreza y pueden incidir para que haya redistribución del ingreso o medidas que les permitan acceder a posibilidades de educación, salud, vivienda y empleo, entre otras cosas.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, citado en OMS (2009), define la pobreza como la “condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales”. Nuevamente, se incluye entre las carencias aspectos que van más allá de lo económico o biológico. Además, se define desde una perspectiva de derechos humanos.

Ya al analizar la realidad salvadoreña FUNDASAL y PNUD (2009) la plantean en términos de exclusión social entendida como “la acción y el efecto de impedir la participación de ciertos grupos o segmentos poblacionales en aspectos considerados como valiosos para la vida en común”. También se considera un enfoque de privación que incluye el tema de la participación en los asuntos de la polis.

En esta misma línea, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, el Ministerio de Economía de El Salvador y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, FLACSO, MINEC Y PNUD (2010) elaboraron un mapa de pobreza urbana en El Salvador, ahí la analizan como un proceso histórico y social que afecta a determinados grupos colocándolos en situación de desventaja con respecto a otros. Es decir que existe una norma social de la que se está excluido y que hace que se tenga menos acceso que los otros a los bienes y servicios. Además de enfrentar limitaciones para tener servicios y aprovechar mercados laborales, de consumo, suelo, vivienda y otros.

Al respecto señalan que en El Salvador, durante el año 2008, el 58% de los pobres vivía en zonas urbanas, aunque este dato, por basarse en las cifras oficiales y depender de los criterios establecidos por las instituciones públicas, únicamente registra a las personas con carencias económicas y excluye otras dimensiones de las privaciones.

Se plantea, además, que la pobreza se puede medir con base en los siguientes criterios:

Tabla 1: Criterios para medir la pobreza		
MÉTODO	CLASIFICACIÓN	CRITERIO
Línea de pobreza	Pobreza extrema	Ingresos inferiores al costo de la canasta básica \$ 146.30 mensuales.
	Pobreza relativa	Ingresos de los hogares inferiores a costos de canasta básica ampliada \$ 292.60 mensuales.
Necesidades básicas insatisfechas	Adecuación del tamaño de la vivienda a familia	Tres o más personas por cuarto o dormitorio.
	Alojamiento o vivienda adecuada	Familias que habitan viviendas con materiales de construcción inadecuados.
	Infraestructura doméstica adecuada	Hogares sin servicio sanitario o que comparten letrina, fosa séptica o inodoro común a alcantarillado. Hogares sin cañería de agua potable dentro de la vivienda.
	Acceso a servicios educativos	Hogares con presencia de niños de seis a quince años que no asisten a la escuela.

Fuente: PNUD (2010). *Mapa de pobreza urbana y exclusión social. Volumen 1. Conceptos y metodología.*

En síntesis, para FLACSO, MINEC, PNUD (2010) vivir en pobreza es mucho más que carecer de ingresos monetarios para adquirir bienes. Es enfrentar privaciones en diversos ámbitos de la vida. Se es pobre al estar privado de acceso a productos y servicios disponibles en la ciudad donde se vive, que son considerados como estándares urbanos, por eso puede decirse que la pobreza no se da del mismo modo para todos los grupos, familias o individuos, sino que se observan gradaciones, incluso en la misma localidad. Esta, sin embargo, no es una condición de vida inmutable, se puede entrar, salir, permanecer y estar en riesgo de caer en ella.

Para efectos de esta investigación se retomarán estos elementos como punto de partida, dado que son los parámetros que utiliza la mayoría de instituciones que trabajan en el país. Esto facilitará la realización

del análisis de la situación que enfrentan poblaciones en mayores condiciones de vulnerabilidad como las mujeres, las niñas, los niños y las juventudes. A simple vista, si se toma en cuenta la medición de la pobreza como el nivel de ingreso y la administración de los mismos, estos grupos poblacionales en su contexto individual se encuentran en peores condiciones, sin embargo al agruparlos en su contexto familiar, es decir, a nivel colectivo, la situación se profundiza.

Las sociedades democráticas se jactan de garantizar el ejercicio de los derechos humanos y que eso permite a las personas participar en las diferentes esferas del poder, sin embargo, para unos es más complicado que para otros, no sólo por su exclusión como pobres, sino porque existen criterios jurídicos y culturales dentro del sistema político que limitan las condiciones necesarias para la participación. Asimismo, porque existe la tendencia a dejar el ejercicio del poder a un grupo determinado y porque se desconoce que el derecho a participar trasciende el derecho al sufragio. A este respecto la Convención Americana de Derechos y Deberes del Hombre, detalla que “Toda persona, legalmente capacitada, directa o por medio de sus representantes y de participar en las elecciones populares, que serán voto secreto, genuinas, periódicas y libres” (art. 20) refiriéndose directamente al derecho que tiene la ciudadanía al voto, pero la misma Convención en el artículo 23 determina que los ciudadanos deben gozar de a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país.

Sin duda alguna la Convención da lugar para que la ciudadanía se involucre activamente en el poder proponiendo, accionando, controlando y exigiendo cumplimiento. En la práctica se establecen límites a esos derechos; no son iguales para todos y todas. Así nos vamos a encontrar con que cultural e históricamente las mujeres, la niñez y la juventud están en desventaja, porque jurídica y socialmente no se les considera sujetos de derecho y por ende ejercen de forma desigual su ciudadanía.

3. Resultados

3.1 Instituciones del Estado

3.1.1 Identificación de la pobreza

En los documentos oficiales el enfoque con el cual se mide es el biológico. La Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, por ejemplo, calcula la pobreza con base en la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y establece una línea divisoria para clasificar en situación de pobreza extrema los hogares que no cubren el costo per cápita de la CBA y en situación de pobreza relativa a aquellos que no alcanzan este parámetro ampliado que corresponde a dos veces la CBA, DIGESTYC (2009). Ese dato, que divide a los pobres de los que no lo son, además se cuantifica en dólares: US\$44.33 en las zonas urbanas y US\$27.86 en las rurales.

Sin embargo, no existe el mismo criterio para medir la pobreza y para identificarla en todos los funcionarios públicos. Hay quienes la valoran a partir de elementos sociales como la discriminación o la exclusión, y otros que también hacen uso de aspectos económicos como el acceso a un empleo o a un ingreso estable.

El responsable del área de reforma política y participación ciudadana de la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), Pedro Monterrosa, plantea que habitar en una zona rural es ya un indicador de pobreza, así como las zonas marginales. Especialmente porque su valoración acerca del origen de la pobreza relaciona los recursos que se poseen o no en el área rural. “Indudablemente ahí nos lleva a todo el problema estructural

de la sociedad salvadoreña, histórico, como la falta de atención a la problemática del recurso tierra para el caso, la carencia de servicios adecuados, generalmente a las zonas rurales. Es más deficiente el acceso a los servicios de salud, educación. Es un esquema de desarrollo que tenemos que favorece más la centralización de los servicios”. Para él, las mujeres son especialmente vulnerables a la pobreza.

Coincide con esto la Procuradora adjunta de la Mujer de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Raquel Caballero de Guevara. Ella habla de una feminización de la pobreza y plantea que ser mujer es ya una condición que la hace vulnerable a condiciones de pobreza. Las mujeres realizan un doble trabajo, el productivo y el reproductivo, y en la mayoría de casos no reciben remuneración por el segundo, y éste a la vez les impide acceder al primero. Están destinadas a lo que ella denomina “economía del cuidado”. Se encargan de los hijos e hijas, los adultos mayores, las personas enfermas y las que tienen alguna discapacidad.

Agrega que sufren violencia económica y patrimonial. “Ellas tienen que rebuscarse para ver cómo sacan adelante a sus hijos en algunos casos tienen que vender cosas, eso es violencia económica, aparte de la violencia patrimonial, que no tienen derecho a la propiedad”. La búsqueda de ingresos las lleva al comercio informal, sin posibilidades de protección social y exponiéndose a los peligros que este implica y, en otros casos, a la prostitución. Así, la pobreza se relaciona a la carencia de un trabajo digno y en condiciones equitativas con los hombres, la carencia de propiedades y al no reconocimiento de su rol reproductivo y de las labores que esto implica.

La Procuradora adjunta señala que la forma de salir de esta condición es con la intervención del Estado, “se necesitan políticas públicas acordes a la realidad del país, a las necesidades ¿sabe cuál es el problema? no existe presupuesto con enfoque de género”, y agrega que por eso no hay políticas de vivienda, por ejemplo, que les permita acceder a una casa digna, especialmente a las mujeres pobres que trabajan en ventas informales y no califican para préstamos del Fondo Social para la Vivienda, porque no pueden acreditar ingresos.

En lo relacionado con la niñez, la Procuradora adjunta de la Niñez, Leonor Arteaga, afirmó que la pobreza de este grupo poblacional está ligada a la de sus familias y por lo tanto la forma de identificarlos es evaluando a las que no cuentan con servicios básicos: agua, educación, salud. Agrega el componente económico. Son pobres las que no ganan un salario mínimo y, bajo esos criterios, calcula que entre el 60 y 70% de la población menor de 24 años vive en condiciones de pobreza.

También señala la existencia de un componente geográfico, e indicó que el lugar de residencia es un factor que identifica a los niños y las niñas pobres, particularmente los de zonas rurales, especialmente en las costas, y el que sus familias sean trabajadores agrícolas sin propiedad. En lo urbano, los sectores más pobres están en las denominadas zonas marginales.

Esta condición en la niñez es generada por la falta de empleo bien remunerado y digno, así como de acceso a la educación de calidad, “generalmente forma parte de un ciclo, en el caso de la niñez la manera de romper con este ciclo es impedir que entren al mercado laboral a temprana edad y garantizar que se mantengan en el sistema educativo”. Agrega que hay cerca de 180 mil niños y niñas trabajadoras. El trabajo infantil es un problema en la medida en que impide a los niños tener educación y acceder a mejores oportunidades cuando alcanzan su juventud o adultez. En este sentido, una forma de enfrentar la pobreza es generando políticas para erradicar este mal en sus familias, dotándoles de vivienda digna y servicios de salud, así como de espacios de ocio positivo para favorecer su personalidad.

La directora del Consejo Nacional para las personas con Discapacidad (CONAIPD), Lourdes Barrera, plantea que el mapa de pobreza señala los criterios para reconocerla. Según ella, no se ha identificado el dato de personas con discapacidad que están en condición de pobreza; sin embargo la propia discapacidad

hace que la mayoría de estas sean pobres. La centralización de servicios y la percepción que se tiene de ellos y ellas como personas que no tienen capacidad para desarrollarse provoca que no puedan acceder a la educación ni a condiciones laborales, “eso ha generado un desequilibrio entre la oferta y la demanda, entre la población con y la población sin discapacidad porque no han tenido las mismas posibilidades de desarrollo, entonces al no tener las mismas posibilidades de desarrollo ya esa es una desventaja”.

La señora Barrera señala que para sacarlos de esa condición hay que sumar esfuerzos. Plantea, por ejemplo, que el CONAIPD ha solicitado al Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) que incluya la discapacidad entre sus criterios para asignar apoyo a municipios pobres. Es necesario, además, que la rehabilitación esté cerca de la persona con discapacidad, que las escuelas las admitan y que haya oportunidades laborales y sociales dentro de la comunidad para que se desarrollen como persona. Todo el sistema en conjunto debe coordinarse para este fin.

3.1.2 Derecho a la organización

El encargado del área de reforma política y participación ciudadana de la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), Pedro Monterrosa, planteó que existe en las comunidades población organizada y aglutinada alrededor de temas relacionados con el acceso a los servicios básicos. Indicó que “El problema es que faltan políticas públicas que permitan darle sustento a esos procesos”. La protección ambiental también es un tema que aglutina a la población, así como la gestión alimentaria, la buena utilización del recurso tierra e hídrico. La misma realidad también ha hecho que se organicen alrededor de la prevención de riesgo. Han sido actores clave en esto las organizaciones que ahora tienen mucha capacidad técnica para apoyar a las comunidades.

Los recursos para estos esfuerzos vienen principalmente de la cooperación externa, pero hay una buena parte proveniente de salvadoreños que residen en el exterior, que apoyan pequeños programas por ahora, pero se prevé que seguirá creciendo y formalizándose. Sobre el rol que desempeña institucionalmente esta área de la STP, apunta Pedro Monterrosa, “ahorita estamos trabajando procesos de participación ciudadana en la gestión pública del Ejecutivo y los procesos más ricos de participación ciudadana que hay actualmente son más a nivel local y es donde ha habido más desarrollo, incluso hay fenómenos de auditoría social, aún de presupuestos participativos en las comunidades, mesas ciudadanas que están interactuando con los alcaldes”.

La población participa en la gestión del Ejecutivo, principalmente cuando se elaboran diagnósticos. En cada ministerio hay también diversidad de mecanismos para activar la participación ciudadana, como oficinas de quejas. En algunos otros, como el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, así como en la Defensoría del Consumidor, se favorece la participación en la elaboración o reforma de leyes o en la consulta de proyectos de infraestructura. Concluyó Pedro Monterrosa, “...actualmente estamos trabajando en la política pública de participación ciudadana, y esa misma construcción tiene que ser ya participativa, un proceso para recoger todos los aportes del movimiento social, la sociedad civil y las instituciones públicas”.

En el tema de niñez y juventud, los esfuerzos por propiciar la organización y participación de este sector están más relacionados con la prevención de la violencia, mientras que la participación de las mujeres sigue siendo limitada y se da más en niveles ejecutivos o profesionales. Puso como ejemplo a las mujeres parlamentarias que ya han presentado iniciativas como bloque en la Asamblea Legislativa, pero no ocurre eso en los territorios con las mujeres pobres.

Según la procuradora Adjunta para la Mujer, Raquel Caballero de Guevara, una de las dificultades para la organización de las mujeres es el desconocimiento de sus derechos. Es a partir del conocimiento de sus derechos que pueden organizarse para hacerlos valer. La desigualdad es, según ella, la que aglutina a

las mujeres y hace que se organicen. La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) facilita dos espacios: la mesa permanente de género y la mesa permanente de mujer en familia. La primera está formada por mujeres feministas. A éstas acuden las directoras de las organizaciones y velan por la igualdad a través de investigaciones y solicitudes a las instituciones del Estado, en juzgados, en servicios de salud y mujeres privadas de libertad. La PDDH acompaña estas demandas. La segunda está compuesta por mujeres jubiladas, profesionales y altruistas, que trabajan en obras de asistencialismo.

La mesa permanente de género se organiza dependiendo de las actividades que se realicen, pero también tienen una agenda propia de acciones que impulsan para incidir en las decisiones de los diputados y diputadas. No tienen un financiamiento permanente, sino que gestionan fondos de la cooperación internacional de acuerdo a las actividades que desarrollarán. El principal problema es de presupuesto, pero lo abordan aportando fondos entre cada institución.

Respecto al tema de niñez y juventud, la Procuradora Adjunta de la Niñez y Juventud, de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Leonor Arteaga afirmó: “Las unidades juveniles están constituidas por espacios juveniles que forman parte de la estructura de la institución. Consiste en que cada oficina departamental organiza a un grupo de jóvenes en la metodología a la que se acude en los espacios educativos o espacios municipales dentro del departamento que está bajo la jurisdicción de esa delegación, y se invita a los jóvenes a conformar un grupo organizado desde las oficinas y con el apoyo de un equipo central de San Salvador”. Se les capacita en temas de derechos humanos y luego se convierten en reproductores de lo que aprenden en los diferentes centros educativos o comunidades. De esta forma los adolescentes y jóvenes participan en la incidencia pública y política de temas a su favor. Participan del rol de la Procuraduría, de vigilar que hacen los distintos actores estatales, las municipalidades a favor de la niñez, la asamblea, etc. lo hacen a través de la construcción de algunas plataformas que son como un conjunto de demandas y además acompañan acciones de la Procuraduría. Se opina sobre alguna ley que afecta a niñez por ejemplo.

Forman un red en la que tienen un representante a nivel regional y un concejo que está formado por los representantes de cada una de las regiones. Se reúnen a nivel central para representar a los jóvenes. No es una estructura totalmente independiente de la Procuraduría. Cuentan con dos modalidades en la elección de los temas que abordan. Por una parte la Procuraduría se los propone y por otra ellos también deciden. La Procuraduría les propone los temas de los que se han dado cuenta por sus facultades, es decir cuando alguna autoridad menciona un tema se los trasladan a ellos para conocer sus opiniones, por qué rumbo se debe ir y si quieren acompañar. Otros, por el contrario, nacen de las inquietudes de los jóvenes.

Las personas con discapacidad también se han organizado, y eso ha permitido que avancen sus reivindicaciones, sin embargo no son todas las personas con discapacidad las que pueden hacerlo. En el interior del país esto es todavía más incipiente. Regularmente se organizan alrededor de su derecho a la educación y el trabajo. Sobre este tema, señala Lourdes de Escobar: “Es lo primordial a lo que aspira todo ser humano y como a ellos se les ha privado de eso es lo primordial, a lo que aspira ¿cómo conseguir un empleo? El problema es que a la hora de ir a buscar empleo para esta gente no hay competencia, no hay calidad técnica que es a lo que aspira ahora el sistema laboral”.

Las mujeres con discapacidad visual son quizás las que tienen mayor protagonismo en las organizaciones de personas con discapacidad y las que mejor organizadas están. Su estructura es más de asamblea y juntas directivas y la mayor parte de sus fondos lo reciben de la cooperación internacional. El Estado apoya las que están ligadas al deporte en silla de ruedas.

La mayoría de estas organizaciones están en San Salvador, pero también hay en Ciudad Arce, Morazán, Sonsonate, Santa Ana, ubicadas con mayor presencia en las zonas urbanas de estos municipios y pocas en lo rural. Al tratar de conseguir locales tienen una particular dificultad para encontrar los que reúnan adecuadas condiciones de accesibilidad. Son pocas las que tienen instalación propia y la han conseguido generalmente

por la cooperación internacional. Las municipalidades aportan poco en este sentido. Lourdes Barrera, del CONAIPD, asegura que sólo tiene conocimiento de municipalidades como las de San Francisco Javier y Jiquilisco que han ofrecido apoyo en locales o en cursos de formación.

Un caso particular es el de las personas con discapacidad auditiva. Están teniendo problemas entre organizaciones por el uso del lenguaje. Barrera indica: “Muchos sordos aquí quieren que predomine el lenguaje de señas salvadoreño que es el que hablamos aquí, pero otro grupo se inclina por la lengua de señas llamada americana. Entonces ese ha sido un obstáculo que por muchos años les ha dificultado crecer. Luego las diferencias culturales son grandes, es cultural el problema”. Las demás organizaciones también han tenido diferencias, pero han logrado coordinarse para superarlas especialmente cuando identifican un objetivo común. Con los niños y las niñas, han sido los padres y madres quienes se han asociado para velar por los derechos de sus hijos e hijas. También se han hecho esfuerzos para organizar a la niñez y la juventud siendo ellos protagonistas, pero aún no han tenido frutos.

3.1.3 Derecho a votar y ser elegidos

En el caso de las mujeres una de las dificultades identificadas para que puedan participar de la vida política y elegir a quienes las representen es la ausencia de documentos de identificación. La Procuradora Adjunta para la Defensa de los Derechos Humanos de la Mujer y la Familia, Raquel Caballero de Guevara, plantea que hay mujeres en las zonas rurales que carecen de Documento Único de Identidad (DUI). Hay varias razones por las que esto ocurre y tienen que ver con su misma condición de pobreza, como el no poseer una partida de nacimiento ya que se quemó la alcaldía, o porque nunca fueron asentadas o no pudieron cubrir el costo que implicaba acceder al documento, o bien trasladarse hacia los lugares donde se extiende. En el caso de la posibilidad de optar a un cargo público identifica que las mujeres no están empoderadas para exigirlo, y que existen estigmas y conductas misóginas que impiden su participación. Hay así barreras económicas y culturales.

El Estado no facilita las cosas. El voto domiciliario sigue siendo una deuda pendiente y que favorecería la participación de las mujeres. Pero también está el derecho a optar a cargos públicos. Raquel Caballero señala: “Existe una tremenda brecha en este punto”. Tanto la participación de las mujeres en las elecciones como la posibilidad de ser elegidas es mínima según la entrevistada.

También reconoce avances en la ejecución de los procesos electorales. Hay buena orientación y aunque las mujeres con discapacidad enfrentan dificultades para acceder a los centros de votación, ha aumentado la participación.

Lourdes Barrera, directora del CONAIPD, señala que se ha avanzado en garantizar el derecho a votar de las personas con discapacidad. Ha habido mayor información para que salgan a ejercer el voto. El Tribunal Supremo Electoral colocó intérpretes en sus anuncios publicitarios para transmitir la información. También ha mejorado la accesibilidad a los centros de votación y las urnas electorales fueron diseñadas con el fin de garantizar el voto secreto de las personas en sillas de ruedas. Ha aumentado la cantidad de personas con discapacidad que asiste a las urnas, sin embargo hay debilidades como la movilización, la accesibilidad arquitectónica, la comunicación de los partidos políticos por los medios de comunicación, el padrón electoral, entre otras. Señaló que lo “ideal fuera que el padrón tuviera a las personas con discapacidad identificadas, que supieran las juntas receptoras de votos cuántas personas ciegas o en silla de ruedas van a llegar para estar preparados”. Falta también señalización apropiada para personas con discapacidad. El Documento Único de Identidad tampoco identifica a las personas con discapacidad y ésto debería ocurrir para facilitar su derecho a votar.

3.1.4 Incidencia política

Se han identificado algunas organizaciones comunitarias que han ubicado a alguno de sus representantes en las alcaldías y logran incidencia en las decisiones que se toman. Pedro Monterrosa, de la Secretaría Técnica de la Presidencia afirma: “La mayoría de los alcaldes piden cierta autonomía para integrar su plantilla y naturalmente ellos van viendo quiénes pueden tener más incidencia en las comunidades, entonces se fijan más en buscar líderes. Pueden ser líderes religiosos, pastores que no estén limitados por la ley para participar o líderes de los movimientos de reivindicación de las comunidades o que han trabajado para la resolución de problemas con los servicios en la comunidad. A través de eso obviamente los consejos se integran”. Por eso cree importante continuar con el esfuerzo de lograr la integración de concejos plurales con representantes de varios partidos políticos, y no que uno sólo lleve a todos los concejales al ganar la elección.

Sobre el nivel de incidencia que puedan tener las organizaciones de personas pobres en las instituciones públicas Monterrosa reconoce que éste es mayor en el nivel local. Además la gente puede pasar más fácilmente la factura a las autoridades locales por obras no realizadas. En lo territorial se conoce más quién es su concejal o su alcalde. En lo nacional es menos por la estructura centralizada. Sin embargo sí existen procesos de incidencia en instituciones de índole nacional. Al respecto indica: “Cuando uno ya sale de acá y se va a instituciones como FISDL, como Protección al Consumidor, Protección Civil, Medio Ambiente, Salud, Educación, hay procesos ahí que sí están teniendo realmente incidencia y abriendo espacios, construyendo espacios participativos a nivel de base. Lo que pasa es que ahorita está todo como heterogéneo de alguna manera las concepciones son muy de cada institución, en algunas mucho más avanzadas y en otras pues serán muy incipientes”.

Las mujeres pobres no tienen mucha iniciativa para presentar propuestas. Las mujeres de las comunidades no presentan iniciativas, aunque hay organizaciones que presentan propuestas y han tenido alguna incidencia en las decisiones del legislativo. Para enfrentar este problema la PDDH imparte cursos de capacitación a las mujeres en las comunidades.

“La principal demanda de los jóvenes se centra en la participación. Lo que más exigen los y las jóvenes es que se garantice el derecho a ser escuchados y a participar. Que se respeten sus opiniones porque consideran que la participación es lo que les permite poder demandar el resto de sus derechos”, señala la Procuradora Adjunta de la Niñez y Juventud, Leonor Arteaga.

Lo que quieren es que la Procuraduría misma les abra las puertas y escuche sus demandas y sea además parte de sus facultades. Esperan que la Procuraduría sea la que les facilite la comunicación entre los y las jóvenes y otras instancias.

La Procuraduría no es mediadora, ya que por ley debe ser escuchada por todas las instancias estatales. Por las facultades que posee debe transmitir la voz y el sentir de los y las jóvenes o que abran los espacios para que participen de manera directa. Es de esa forma como han estado funcionando. Las actividades se ven materializadas cuando facilitan las audiencias con la Asamblea Legislativa, cuando tienen alguna reunión con algún ministro, una conferencia de prensa, etc.

Lo que posibilitó la existencia de las unidades juveniles fue el interés de la Procuraduría de Derechos Humanos de propiciar no sólo la participación, sino también la creación de liderazgo entre la misma juventud. De esa forma no se está alejado del sentir y pensar de la niñez y la juventud. Se trata de llegar a ellos a través de un diálogo y, de esta forma, por medio de los voluntarios, capacitar a jóvenes para que conozcan sus derechos humanos y cómo promoverlos. Se puede ejercer mejor su mandato de promover los derechos humanos si se conoce lo que los y las jóvenes quieren, y éstos a su vez se convierten en promotores de derechos humanos en sus propios espacios. No se ha logrado todo lo propuesto ya que han tenido muchas

limitaciones, “la principal dificultad son los recursos, se financian a través de las cooperaciones”. La Procuraduría tiene un grave problema.

Desde la visión del CONAIPD, las personas con discapacidad han logrado tener buena incidencia. Se han entrenado para fortalecer su organización y asociarse. Esto es importante para mejorar sus posibilidades. A diferencia de los otros grupos sociales, han tenido mayor incidencia en lo nacional. Al respecto, Lourdes Barrera indica: “No ha habido apertura de los alcaldes, se lo digo con propiedad, siempre ofrecen pero a la hora de las horas hay otras prioridades y la discapacidad no ha sido prioridad”. Se ha tratado que en los eventos de municipalidades se incluya este tema, y aunque se está trabajando en su sensibilización, se ha logrado poco.

3.1.5 Rendición de cuentas

El Estado dista mucho de rendir cuentas, según el encargado del área de reforma política y participación ciudadana de la STP, Pedro Monterrosa. Este expresó que “Esfuerzos como los que ya se comenzaron a ejecutar de rendición de cuentas que todavía son incipientes, son esfuerzos si quiere, unilaterales de las instituciones, pero que necesitan más. Esto mejorará a medida que tengamos instrumentos como la ley de acceso a la información pública, y que realmente haya directrices o instructivos presidenciales que den garantía de cumplimiento y vuelva a los procesos abiertos a la ciudadanía”.

Según Pedro Monterrosa, la mayoría de las instituciones han iniciado procesos de rendición de cuenta pero todavía incipientes. Hace falta que la convocatoria sea abierta, que se haga en lugares abiertos y que los informes respondan a las necesidades de información de la población. Además habrá que descentralizar los reportes de las instituciones públicas porque los actos de rendición de cuentas de lo nacional se hacen sólo en la capital. Señaló que la descentralización de las oficinas públicas y del quehacer del Estado es clave. “Mientras no descentralicemos seguirá siendo limitado el acceso o llevará tantos filtros que llega a las comunidades generalmente a través de los medios de prensa y estos tienen su propia agenda también”.

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) realiza conferencias de prensa con el fin de poner a disposición de las personas su punto de vista sobre temas de la realidad, pero además hay varias oficinas en diferentes zonas del país que permiten a las personas acceder a la información en manos de esta institución. La procuradora adjunta planteó que su trabajo es precisamente pedir cuentas a las demás instituciones y apoyar a quienes solicitan respuesta de las organizaciones del Estado.

Según el CONAIPD, la capacidad que tienen las personas con discapacidad para manejar el Internet y las ventajas que éste ofrece les ha facilitado acceder a información pública, además ellos y ellas presionan, solicitan información. También se ha trabajado en las instituciones públicas para que sus sitios electrónicos sean accesibles a las personas con discapacidad. La información que no está en los sitios web, se solicita directamente y muchas veces se logra su entrega. El CONAIPD ha solicitado además que la ley de acceso a la información tenga en cuenta la discapacidad, pero pese al aparente interés no se le da seguimiento y no se cuenta aún con información en braille o en audio para que las personas ciegas puedan acceder a ella, por poner solo un ejemplo.

3.2 Sociedad civil

3.2.1 Identificación de la pobreza

Para la Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida (*Las Dignas*) y la Concertación Feminista Prudencia Ayala (CFPA), los criterios que se utilizan están relacionados generalmente a lo territorial. En el contexto de post guerra iniciado a partir de la firma de los Acuerdos de Paz, se constituyeron comunidades repobladas por gente que migró a Honduras y Nicaragua por la cercanía, y porque durante la guerra el objetivo central era escapar de los bombardeos indiscriminados que realizaba el ejército salvadoreño para

contrarrestar el movimiento guerrillero de la época. Es decir, el fin principal era salvaguardar su vida, sin embargo, tras la firma de paz, deciden regresar a sus lugares de origen.

En 1992 se inicia así el proceso de repoblación y repatriación. Muchos ciudadanos regresaron a las comunidades donde habían abandonado todas sus pertenencias e iniciaron un proceso de reinserción. Estas comunidades tienen ciertas dificultades que las ubican en condiciones de marginalidad. De acuerdo a América Romualdo “Las poblaciones rurales eran poblaciones repobladas de la guerra, esas condiciones de vulnerabilidad y marginalidad, de pobreza, porque la gente había perdido todo por el conflicto y cuando regresan vienen con nada, y vienen con dificultades de todo tipo”.

Por las características de la organización feminista *Las Dignas*, su trabajo poblacional se centra en las mujeres que están en espacios territoriales marginales, muchas de ellas jefas de familia, madres solteras que habían perdido a sus esposos o compañeros de vida durante el conflicto y que por esa condición de marginalidad no tenían ningún tipo de ingresos para toda la familia. América Romualdo indicó que “las mujeres que están en ciertas condiciones, están vulneradas en sus ingresos y sin posibilidades de tener los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas”.

Otro elemento que retoman *Las Dignas* hace referencia a las necesidades básicas, que en ese contexto de repoblación están más vinculadas al trabajo, alimentación y vivienda. Tomando en cuenta eso, apunta América Romualdo, se apoya a “insertarse con ingresos. Los programas eran más encaminados a iniciativas económicas”, pero con los procesos que se impulsan, estas necesidades van aumentando y tomando otro rumbo “esas necesidades se centraban más en educación como una necesidad básica pero estratégica, la violencia contra las mujeres, la participación política”. De ahí que se fueron priorizando otras acciones como la alfabetización y programas que les facilitaran la obtención de ingresos o la reinserción laboral. Por ejemplo, el programa de empleos no tradicionales que influyó en que los grupos poblacionales de mujeres fueron cambiando y se incluyese a trabajadoras informales, ya que eso les da la posibilidad de organizarse y tener un trabajo.

Los criterios de identificación de la pobreza de las mujeres, desde la perspectiva de *Las Dignas*, no sólo están enfocados a la satisfacción de las necesidades básicas. América Romualdo mencionó que “...como organización feminista no podemos estar enfocadas solo a las necesidades básicas, entendemos que las mujeres tienen necesidades cotidianas básicas pero también tienen necesidades que otros grupos no van a satisfacer como el empoderamiento y organización. El enfoque es que se organicen para que puedan salir de esas condiciones de precariedad. Lo que hacemos es fortalecer su organización y sus capacidades de saber a quién le deben de pedir las cosas”.

En la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, se señala que aunque la pobreza afecta a los hogares en general, a causa de la división del trabajo entre ambos sexos las mujeres soportan la mayor carga y deben administrar el consumo y la producción del hogar en condiciones de creciente escasez. Las mujeres de las zonas rurales son las que se encuentran en peor situación.

En El Salvador, al desagregar los datos de pobreza, se visualiza similitud de las cifras tanto para las mujeres como para los hombres. Para el 2008 los datos reflejan que el porcentaje en condición de pobreza asciende al 46.4% en mujeres y 46.5% en hombres. En relación con la pobreza extrema, el 15.2% son mujeres y el 15.5% hombres, y en pobreza relativa las cifras son de 31.2% mujeres y 31.0% hombres (CIE 2009).

Estos datos podrían determinar a simple vista que la idea de que la pobreza tiene rostro de mujer no es tan real, pero al detallar los criterios de evaluación y monitoreo de disminución de la pobreza para las mujeres es más compleja de lo que aparenta, ya que las condiciones de desigualdad e inequidad de género

son persistentes y profundas. América Romualdo señaló “Hemos defendido que existe una feminización de la pobreza que tiene que ver con el manejo de los recursos. Hay muchas mujeres de clase media que son pobres porque no tienen fondos para ellas. Son mujeres que no pueden decidir sobre los recursos”. Una de las desventajas al identificar a la pobreza por el ingreso, es que éstos se determinan para la familia y no a las mujeres en sí mismas y “...se asume que las mujeres que viven en esa familia no son pobres porque tienen los ingresos de la familia”. En razón de esa situación *Las Dignas* insisten en la necesidad de incluir en los criterios de evaluación de la pobreza ciertos factores de género que hacen que las mujeres en su concepto individual están en condición de pobreza “ellas como personas individuales son pobres porque aunque tienen ingresos familiares no manejan los recursos, no toman decisiones sobre ellos. Muchas mujeres no disponen de fondos para cosas triviales como cortarse el cabello, mucho menos para satisfacer necesidades”.

Otro factor importante es la tenencia de la tierra. Si bien no se conocen las cifras exactas de cuantas mujeres son dueñas de tierras, esto continúa siendo una gran brecha. Se conocen solamente los datos en aquellos lugares en los que tras la firma de los Acuerdos de Paz se impulsaron programas de transferencia de tierras a mujeres. La no tenencia de tierra está relacionada con otras posibilidades y limitaciones, como el acceso a créditos en las mismas condiciones que los hombres en el sistema financiero “...por eso, algunos fondos estatales están dirigidos a mujeres que no pueden acceder a créditos.

En el caso de las instituciones que trabajan a nivel general, como CARE Internacional, señaló que el estudio sobre la pobreza está determinado por el análisis profundo de las causas subyacentes que generan y reproducen ciclos de esquemas de pobreza. Margarita Fernández, directora nacional de CARE El Salvador indica que “...estamos hablando de privaciones a nivel de servicio, de ingreso, de participación, de oportunidades. Estamos hablando de privaciones y no de carencias. La privación tiene en su base el hecho de que alguien está privando de un derecho a un grupo de población, existe un responsable de que no se tengan las oportunidades”.

El Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (IDHUCA) basa sus análisis en los que utiliza la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) es decir, aquellos referidos a: “línea de pobreza o nivel de ingreso, considerando el necesario para alimentarse y satisfacer necesidades básicas de salud, educación, vivienda y vestido. Aquellos hogares o personas cuyo ingreso no alcanza para alimentarse son pobres extremos; los que no alcanzan a satisfacer una o más de las otras necesidades básicas pero sí comen, son pobres relativos”. Pero agregan el criterio de si las personas conocen o no sus derechos, se organizan y reclaman para hacerlos valer.

Todas las instituciones coinciden en que es necesario establecer, a partir de los datos generales, las poblaciones más afectadas por la pobreza; así nos encontramos que las mujeres, niños y niñas y las juventudes presentan mayores índices de pobreza. En El Salvador, para el 2008, según la última Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) elaborada por la DIGESTYC, el 40% de los hogares son pobres: 12.4% pobre extremo y 27.6% pobre relativo. En el caso de las mujeres, que representan el 52.7% de la población, el 46.4% vive en condición de pobreza. Desde esa generalidad, existen grupos de mujeres en peores condiciones:

- Las mujeres jóvenes y las que se encargan de las tareas del hogar, así como las trabajadoras domésticas están eliminadas de la Población Económicamente Activa (PEA) y no cuentan en las políticas. Al hacer esa exclusión algunas leyes violan sus derechos.
- Las mujeres que no han tenido acceso a la educación, las analfabetas o aquellas que por el desuso han olvidado escribir y no usan esas habilidades. Estas tienen pocas posibilidades de acceder a cualquier recurso del desarrollo.

- Las mujeres indígenas, quienes sufren triple discriminación por ser mujeres, indígenas e invisibilizadas de cualquier accionar, incluso del censo poblacional. Tienen mucho analfabetismo. Se cuenta que históricamente las mujeres indígenas escondían a sus hijos, y por eso se ha trasladado una resistencia al estudio. Por ejemplo “En Nahuizalco, mujeres entre los 60 y 80 años, intentamos enseñarles a leer y escribir, estaban bien afanadas por aprender, necesitaban otras cosas, por ejemplo lentes (sic). Ellas contaban que en los tiempos de las montadas se llevaban a los niños que no iban a estudiar, cuando la escuela empezó a ser obligatoria (sic). Las nuevas generaciones de mujeres ya no están aprendiendo a elaborar petates, ello implica que no tienen una habilidad para insertarse laboralmente. Piensan que las cosas del mundo moderno no son buenas para sus hijos, hay exclusión y autoexclusión porque no hay respeto a su cultura. A eso debemos agregar también la represión y la masacre de 1932”, señala América Romualdo.

La no visibilización de los pueblos indígenas parte de la ocultación deliberada y casi total“(…) la mayoría de los residentes de San Salvador, la capital, afirman que los indios ya no existen y a los extranjeros se les dice siempre que la cultura indígena se ha abandonado, con excepción quizá de algunos núcleos aislados sumamente pobres e insignificantes en las zonas remotas del sector rural”.⁷² “La situación actual de nuestras hermanas indígenas es especialmente crítica. La subordinación de éstas respecto al hombre es una característica común de las condiciones de vida de todos los pueblos, incluidos nuestros pueblos indígenas”.

En cuanto a esta población, sin acceso a la vivienda, trabajo, servicios públicos y otras condiciones se le ubica de la siguiente manera:

1. el 38.3% se calificó en pobreza extrema
2. el 61.1% en pobreza
3. el 0.6% con cobertura de sus condiciones básicas de vida”.⁷³

Si bien la pobreza es una sola, la ubicamos en dos niveles: la pobreza como tal y la pobreza extrema, sobre la cual, de acuerdo al Comité de Derechos Humanos, existe una insuficiencia y deficiencia en sus datos tanto técnicos como sociológicos y de otro tipo, pues muchas veces no responden a las condiciones reales a considerar. El mismo Comité señala que hay una subestimación de la pobreza, identificando cuatro razones que explican la insuficiencia y deficiencia:

- El proceso de elaboración no llega a las personas más pobres.
- Los parámetros utilizados no son idóneos.
- Falta de interés y de consideración respecto de la población más pobre.
- Manipulación de los datos.

De ahí que para las instituciones entrevistadas, información fundamental para identificar los datos poblacionales relacionados a la extrema pobreza son:

- Indicadores de salud. La nutrición, ya que la gente de alguna zona no puede cubrir la alimentación.
- La estructura física, su desarrollo mismo.
- El nivel de goce de servicios básicos o más bien la carencia de éstos como agua potable, luz, educación, vivienda.

⁷² Cuéllar Martínez, Benjamín (2010). *Mujeres indígenas en El Salvador: Las siempre “encomendadas” a la injusticia*. San Salvador, El Salvador.

⁷³ Ministerio de Educación, *CONCULTURA*, Pág. 60.

- El ingreso necesario para cubrir el costo de la canasta alimentaria, tanto urbana como rural; el derecho a tener una forma de organización, la que efectivamente imposibilita a las personas para tener los recursos mínimos vitales, a veces tiene que ver con algunas condiciones. “Hay un sector que es bien vulnerable, por ejemplo las personas mayores, necesitan más cosas. Tienen poca pensión y las mujeres más porque están ubicadas en los sectores informales de la economía y están más vinculadas a los trabajos reproductivos”.

Los hechos generadores o que producen la pobreza están vinculados a:

- El ingreso insuficiente, explicado por el empleo precario y la falta de condiciones para poder desarrollar actividades económicas alternas como las pequeñas empresas, sumado a la falta de poder de los sectores pobres para reclamar apoyo de las políticas públicas y así distanciarse del asistencialismo, contrario al enfoque de derechos, en el que estas personas no “esperan” favores o servicios si no que reclaman sus derechos.
- La falta de generación de fuentes de empleo, nivel educativo bajo, créditos caros, mentalidad “de empleado”, sector privado conservador que no invierte ni arriesga, baja competencia, mercados imperfectos, oligopolios, contrabando e importación.
- El sistema que nos hace individualistas, por lo que no vemos al otro como a alguien a quien que le podamos ayudar o aportar.
- La educación, pero no solamente la básica, sino también en los niveles universitarios, que les permita un trabajo bien remunerado. La juventud que puede acceder a un trabajo se relaciona con maquilas o call centers, donde se necesita mano de obra barata y no se otorgan prestaciones sociales adecuadas.
- Muchas mujeres indígenas eran colonas y tenían una vinculación con el propietario de la tierra que las ponía en total desventaja, por lo que no hay capacidad de autosostenerse. Para América Romualdo “Hay sistemas que generan dependencias y muchas mujeres han vivido pensando en que esa es la única forma de vivir porque te da ciertos recursos, cierta protección”
- No se valora a la mujer como sujeto en la sociedad. Hay una clara división del trabajo sexual “..que lo que hace es que cuando se feminizan los trabajo en vez de valorarse se desvalora. Esto tiene que ver con políticas económicas”, apuntó América Romualdo
- Las mujeres ganan menos y lo que ganan es dejado para “las minucias”, pero también puede suceder lo contrario, si es la mujer la que gana más también hay mecanismos de control.

Una de las preguntas generadas a los entrevistados es ¿Está la población pobre en posibilidad de salir de esa condición? Al respecto se menciona lo siguiente:

La pobreza ha crecido en los últimos años; el país ha retrocedido. El 40% de pobreza entre la población ubica a El Salvador en los niveles que se encontraba en 1993, y para lograr que la población salga de esa condición se hace necesario un crecimiento económico vigoroso y mayor inversión social. Ninguna de esas situaciones se está dando, y el poco crecimiento que se tiene no es distribuido equitativamente, no es dirigido a fortalecer a la población, sino por el contrario, se sigue concentrando en pocas manos. De ahí que las posibilidades deben estar centradas en el fomento de iniciativas juveniles que respondan a sus propios intereses y necesidades específicas. La pobreza es un tema más de variables políticas que económicas, es un tema que trasciende a la distribución de recursos. Es una cuestión de oportunidades, de responsabilidades del Estado con respecto a dónde se establecen las prioridades de inversión. Margarita Fernández, de CARE El Salvador, señaló “...si la prioridad ahora es reponer los niveles de riesgos que está viviendo un porcentaje bien amplio de la población del país, ¿quién toma la decisión de invertir y donde invertir? Hay un grupo

de funcionarios que tomaron una decisión en un momento determinado”. Romper con los esquemas de pobreza y sus ciclos tiene que ver con un modelo de desarrollo que no excluya a las grandes mayorías de este país.

3.2.2 Derecho a tener una organización

Las instituciones y organizaciones vinculadas a la investigación, no tienen un trabajo focalizado, es decir, que su ámbito de interacción con la población es en todo el país, y dependiendo de las solicitudes o demandas de apoyo que se generen, así será la intervención. En algunas de ellas cambian no sólo los enfoques, sino también los énfasis y especialidades. El IDHUCA se detiene en la atención de casos y la prestación de servicios legales, por lo que han atendido a personas y grupos de diversas zonas del país.

Muchas veces el trabajo organizativo no se dedica exclusivamente a los sectores más pobres del país. El aspecto clave a considerar es que tal como se mide la pobreza en el país, dicho dato no representa un criterio de selección para definir el trabajo; pero existe cierta tendencia a que las comunidades que buscan a las instituciones se encuentran en condiciones de vida de grandes limitaciones.

El pobre extremo o pobre relativo no busca la organización porque está ocupado tratando de obtener lo más elemental, es decir, el sustento alimentario o cubrir cualquiera otra de sus necesidades. En general existe la hipótesis de que este sector es conservador y hasta “reaccionario”, y que son las personas y grupos sociales que tradicionalmente han elegido a los partidos de derecha. El IDHUCA promueve la organización como un factor clave de cambio social, como un medio de transformación y no como un fin en sí mismo. Se intenta contribuir a la organización de la población para que sea la “sufriente” –la llamada por Ignacio Ellacuría, rector de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA) las “mayorías populares”– la que haga valer sus derechos. “El IDHUCA no le “soluciona” nada en este ámbito ni en ningún otro; se contribuye a que sea la misma gente la que encuentre la solución a sus problemas desde “abajo” y desde “adentro”, sin sustituir su participación activa”.

El apoyo que brindan las instituciones tiene que ver con principios programáticos, a fin de promover la responsabilidad, y éste posee varias dimensiones; una de ellas tiene que ver con aquellas instancias que son responsables de velar por el ejercicio o cumplimiento pleno de los derechos de los ciudadanos y las ciudadanas, con las instituciones de la sociedad civil que están trabajando en las sociedades y también con la gente asumiendo responsabilidad frente a determinados aspectos de la exigibilidad de sus propios derechos y no quedarse callados.

En el caso de *Las Dignas*, la determinación territorial inicial tuvo que ver con la guerra. En el año 1994 se decide romper con esa relación. Deciden buscar nuevas poblaciones en razón de lo que se quería hacer. Significó salir de lo rural a lo urbano, ya que la priorización se centraba en la incidencia política y ante las instituciones que se hace la misma, porque es ahí donde se resuelven los problemas y están los recursos. América Romualdo plantea que “...la incidencia política nos lleva a cambiar la estrategia casuística a situaciones o problemáticas que generan demandas estratégicas de las mujeres. La estrategia está vinculada a mujeres que no son pobres directamente, sino a las que puedan posibilitar cambios o visiones diferentes a la sociedad en general”.

El derecho a la organización no sólo se limita a que las personas en condición de pobreza se vinculen entre sí para resolver sus necesidades, sino también con otras personas que no necesariamente son pobres. Así por ejemplo las “comunidades” urbanas –como se denomina a los “cinturones de pobreza”: un grupo de casas precarias, ubicadas en terrenos vulnerables– generalmente no son dueñas de terreno y sus miembros son estigmatizados; suelen organizarse alrededor de juntas directivas; también ocurre en los municipios rurales cuando surge una necesidad concreta o bien las personas conocidas como “promotores municipales” las alientan para ello.

Dependerá entonces de las condiciones que tienen las propias personas. Las instituciones inclusive no deciden la forma, ya que éso se construye para y con la gente. La elaboración de los estatutos es un proceso largo de redacción porque incluye a líderes y lideresas de las comunidades y éstos responderán a la forma que hayan seleccionado, así pues, si es una Asociación de Desarrollo Comunal (ADESCO), cooperativa u otro ente.

Las mujeres se integran a las asociaciones de desarrollo comunal -que se legaliza en las alcaldías municipales-, y allí pueden integrarse, bajo un esquema de representación vertical, para resolver necesidades logísticas. Muchas veces son instrumentos de esas organizaciones y los que toman decisiones y tienen la representación son los hombres. Por ejemplo, en uno de los municipios se ha fomentado la organización de mujeres autónomas denominada intercomunales, pero hay resistencia de los hombres en la comunidad porque ellos necesitan que las mujeres hagan el trabajo logístico.

A nivel municipal pueden constituirse también espacios de coordinación interinstitucional e intercomunal, ejemplo de ello lo constituyen los comités de desarrollo local, mesas temáticas, entre otros. Desde estos espacios se intenta identificar necesidades e influir en lo relacionado con la inversión local. Estos espacios interinstitucionales municipales se vinculan a las alcaldías y no hay mucho problema porque no se manejan tantos recursos como en las juntas de agua, que tienen un sistema que recoge fondos, la gente paga su agua, administran facturas y entonces deben tener todo el mecanismo legal adecuado. La forma en la que se están tomando las decisiones es bien compleja.

Por estatutos, la toma de decisiones se deja a las juntas directivas. Para CARE El Salvador existe un problema con las juntas de agua que apoyan, pues los estatutos son figuras que no tienen amparo legal más allá del municipio y existe un vacío legal muy fuerte. No hay un marco legal que proteja el tema de la gestión integrada de los recursos hídricos a nivel rural.

En el caso de las mujeres es mucho más difícil. En uno de los barrios de San Salvador, fue necesario sacar de la comunidad a la Asociación de Mujeres de San Jacinto, que ahora funciona como una organización más general y no como una asociación comunitaria. Para *Las Dignas*, lo necesario es hacer acción política feminista y ello pasa por un proceso de conciencia y sensibilización: "...la idea es fortalecer el movimiento feminista y no sólo para necesidades básicas", sin embargo también señala América Romualdo que hay que reconocer y apoyar a aquellas mujeres que no necesariamente son feministas, por ello se incluyen en espacios de coordinación nacional como en la Concertación Feminista Prudencia Ayala (CFPA), en la que participan además mujeres que no están organizadas o que estando organizadas en otros espacios, se involucran, identifican y se denominan feministas.

En el caso de la CFPA, por ser una concertación, se intenta resolver las decisiones a través del consenso en asambleas generales de sus miembros, pero en lo operativo está estructurada en cuatro mesas temáticas: mesa de autonomía, mesa contra la violencia, mesa de derechos económicos y la mesa de participación política. Cada uno de esos espacios delega referentes para el comité de enlace que es al final el que toma las decisiones operativas.

La Coordinadora Intersectorial Pro Juventudes de El Salvador (CIPJES) es una organización integrada por tres sectores: cooperación, organizaciones de la sociedad civil que trabajan con jóvenes y asociaciones, colectivos o jóvenes independientes. Funciona con una asamblea general que está integrada por los tres sectores y hay tres comisiones de trabajo: incidencia, gestión y formación. Pero para la toma de decisiones existe la Secretaría General que está integrada por los representantes de esas comisiones. La toma de decisiones se da de manera horizontal, aunque no tanto en aquellos colectivos de jóvenes en los cuales también participan adultos que son los que tienden a dar las directrices de qué hacer, cómo actuar y cómo lo van a realizar. Es así como también la juventud se puede convertir en instrumento de las decisiones de los adultos.

Como ya señalamos, para las instituciones el objetivo no es el de crear nuevas estructuras organizativas en las comunidades, sino más bien fortalecer los que ya existen a través de los diferentes apoyos técnicos y financieros. Cada estructura puede escoger su mecanismo y especificidad, fundamentalmente en los colectivos de jóvenes y niñez, que por las restricciones legales no pueden establecerse formalmente mientras no cumplan su mayoría de edad, o en los casos que los temas específicos lo ameriten, tal y como sucede en las juntas de agua. El derecho de organización y asociación es un derecho constitucional, desarrollado en el Código Municipal que detalla desde el 2002 las formas y mecanismos de participación ciudadana y las posibilidades de organización de la población, pero también está la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin fines de lucro que data del año 1996 y que está enfocada en legalizar a instituciones cuyo impacto y trabajo es más amplio que lo municipal.

Los motivos que llevan a la población a organizarse son varios. En un primer momento, en los años 90, el “boom” de muchos proyectos que tenían como eje el desarrollo de la democracia en la etapa postconflicto y la apuesta de organizaciones de la sociedad –las llamadas “no gubernamentales” – para desarrollar “poder” social y “reconstruir” el tejido social desde las localidades, así como la necesidad de los gobiernos municipales de recuperar su poder político frente al gobierno central. Todo eso impactó en reformas legales que promueven y reconocen estas formas de organización, tanto que hay determinadas ordenanzas municipales que establecen como requisito indispensable la consulta a las comunidades.

Para el caso de las mujeres, los motivos que las lleva a agruparse son diversos. Algunas se organizan para resolver sus necesidades básicas, por el bien colectivo, por intereses más derivados a problemáticas más específicas de ellas, pero ello no limita el apoyo que se les pueda ofrecer, pues fomentar la participación de las mujeres siempre es importante en la toma de decisiones. A nivel comunitario hay mayor sensibilidad frente al tema de la violencia y por eso es que no es casual que se solidaricen, se protejan y se identifiquen entre ellas. “El sólo hecho de que las mujeres se movilicen y accionen políticamente, es importante. Existe un espacio amplio de la rebeldía de las mujeres, cuando están claras que están siendo tratadas injustamente y lo quieren denunciar y hacen acción política, las saca de las esferas domésticas, las hace sujetas y por lo tanto cambian el imaginario social de que sólo el hombre puede participar”, señaló América Romualdo.

A lo largo de la historia en El Salvador el movimiento de mujeres y feministas se ha mantenido organizado y sus demandas trascienden a intereses político-partidarios. Así por ejemplo, las demandas de la CFPa se da en torno al reconocimiento de la igualdad de las mujeres y a la agenda del cuerpo. Su estructura por lo tanto responde a esos intereses.

Recientemente en 2008, con la celebración de la Cumbre Iberoamericana de Juventud en El Salvador, se motivó a las organizaciones juveniles para que se constituyeran en lo que hoy se denomina CIPJES y se vincularan con otras juventudes a nivel mesoamericano. Una de las acciones realizadas en el marco de la Cumbre fue el primer encuentro mesoamericano de juventudes. De ahí, se mantiene la ruta por la ratificación de la Convención de Derechos de la Juventud (CIDJ). Actualmente el esfuerzo está relacionado a la elaboración de la Ley de Juventudes, así como con la Política Nacional de Juventud. Indudablemente este esfuerzo intenta quitar el estigma, marginalización y exclusión de las juventudes. Para German Alvarenga, coordinador técnico de CIPJES “...es evidente que porque vivimos en determinadas zonas somos marginados y de alguna manera ésto va a ir quitando el estigma. Ya no sólo estamos diciendo cosas puntuales con las leyes que por el hecho de ser jóvenes te llevan preso. Te tildan por ser de una comunidad peligrosa”.

“Todos los derechos, para todas las personas”, ese lema nos lleva a determinar que los grupos con los que trabajan las instituciones son heterogéneos. Existen organizaciones de pueblos indígenas demandantes, aunque sea limitada su participación por razones históricas. Es muy poca la participación de mujeres, a pesar de que se insista en generar procesos por asignar un porcentaje de mujeres en las estructuras locales y comunitarias. Eso podría cambiar, señala América Romualdo, si se aprobara la *Ley de Igualdad, Equidad*

y *Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres* propuesta a la Asamblea Legislativa en marzo de 2010 por la CFPA, en la cual se estipula que la participación debe ser paritaria, es decir el 50% de hombres y mujeres.

Las experiencias organizativas de las juventudes abarcan las diferentes expresiones juveniles. Así, en CIPJES se involucran mujeres feministas, colectivas de mujeres, jóvenes en medio ambiente, estudiantes, juventud urbana, rural, diversidad sexual, pues el fin es el reconocimiento de sus derechos.

Todos los y las representantes de las instituciones entrevistadas señalan que sus apoyos son técnicos y financieros. Algunas acciones específicas son:

- Asesoría legal en casos concretos o como parte de organismos más amplios. Se asesora en cómo legalizar o exigir la legalización de los terrenos o defender la propiedad de viviendas (evitar embargos sin el debido proceso), en problemas propios de terrenos vulnerables.
- Sensibilización para aprender a entender las situaciones que están pasando. Por ejemplo a través de la Escuela de Debate Feminista que impulsa *Las Dignas*, y en la que participan mujeres de diferentes lugares del país que necesitan entender la teoría de lo que les pasa, porque está tan naturalizado en la sociedad que sienten que es una locura lo que viven.
- Se apoyan iniciativas de lo que les interesa hacer.
- Educación formal a mujeres que tienen liderazgo comunitario pero por limitaciones económicas no pueden seguir sus estudios, independientemente de su edad.
- Otra forma de apoyo es a través de la interlocución entre los espacios comunitarios e institucionales. Trabajo con élites para modificar y acercar posiciones.
- En emergencias apoyan con la construcción de letrinas (CIPJES) y brindan capacitaciones sobre el uso de las mismas. También se hace una intervención psicosocial con niños y niñas.

Dependiendo de las organizaciones con las que se trabaje, así serán los lugares donde se reúnen y la administración de los mismos. Muchas utilizan la infraestructura comunal (casa comunal) u otros espacios municipales (auditorios) y su mantenimiento depende de las alcaldías. Sin embargo, para las mujeres los espacios físicos de reunión son más limitados, por eso *Las Dignas* cuentan con recursos gestionados ante la comunidad internacional para pagarlos y por ende el mantenimiento depende de ellas. En esos casos, los objetivos se amplían pues la idea es que conozcan a otras mujeres y otros esfuerzos organizativos. Estos espacios están dirigidos fundamentalmente a mujeres jóvenes, pues ha sido difícil negociar con otros espacios de gente adulta. Eso les permite a las jóvenes negociar con su familia para que las dejen asistir con la idea de ir rompiendo con controles sociales globales y familiares.

Con respecto al papel que las mujeres desempeñan en las diferentes instituciones, no hay criterios claros o indicadores que nos permitan medir y distinguir los roles. En muchas organizaciones las mujeres se quedan en labores logísticas, sin embargo también -aunque en menor proporción- tienen cierto nivel de participación e incluso de dirección. Son usuarias de los servicios que brindan las instituciones y si forman parte de estructuras, su voto o decisión vale igual que el de cualquier persona que integra la misma. Existen barreras y paradigmas que impiden una participación plena de las mujeres en la toma de decisiones sobre las cosas que afectan significativamente su vida. En muchos programas, por ejemplo los de construcción, las mujeres de manera tradicional acarrear el agua y cuando se ha analizado esa situación, apunta Margarita Fernández “...hubo más de alguno que decía cuál es el problema, si las mujeres acarrear el agua?” Al final las decisiones las toman los hombres.

Es importante que el tiempo de intervención que se defina permita desconstruir patrones culturales, políticos, jurídicos y sociales, pues de fondo hay procesos muy complejos en donde no es tan fácil decir que la participación de las mujeres debe promoverse, las raíces son mucho más profundas en términos de desigualdades e inequidades. Mafalda lo responde así: “El problema de la mujer es que siempre ha jugado un trapo y no un papel en la sociedad”. A manera de ejemplo el 34% de las y los jóvenes del municipio de Colón, departamento de La Libertad, sostiene que “las mujeres deben ser las encargadas de las tareas domésticas” y el 59% que “el hombre debe ser la cabeza de la familia”⁷⁴.

El movimiento de mujeres, y con especial énfasis las feministas y lesbianas, se ha enfrentado a diferentes condiciones de estigmatización y etiquetamiento por el trabajo que realizan, ya que promueven acciones afirmativas para la defensa de los derechos de las mujeres y su empoderamiento: “hasta hace muy poco no podíamos entrar al trabajo con las comunidades por el rechazo social que se genera en las comunidades, en las ADESCOS, en los hombres. Me ha tocado aguantar a hombres de la comunidad que dicen que “mi esposa me dejó por *Las Dignas*” enfatiza América Romualdo. Esa situación las motiva a cambiar de estrategia y definen trabajar la incidencia en el Estado. “El cambio del 94 obedece a todo un replanteamiento político donde se analizó qué rumbo queríamos y se reestructuró. Las que estaban en ese momento decidieron romper con esa lógica comunitaria que se venía trayendo por la vinculación con la guerra. Reestructurar y relanzar a la asociación más por la especialización, y que ha cambiado incluso hasta en la reestructuración de este año. El esfuerzo se traduce a las localidades específicamente con las políticas municipales, que las mujeres sepan que las municipalidades deben tener políticas que apoyen esas necesidades básicas” afirma América Romualdo, representante de *Las Dignas*.

Muchas veces los espacios organizativos se enfrentan al secuestro de las poblaciones. Eso quiere decir que las organizaciones quieren ser las únicas, entonces se cierran las posibilidades de coordinación con otras. Se plantea también la necesidad de debatir el tema de los viáticos de movilización o remuneración por el día laboral perdido porque puede generar dependencia, y las mujeres es posible que lo vean como salario, lo que impide que otras se puedan involucrar. No se puede permitir generar un subempleo. “No queremos ser miserables con las mujeres”. Sin embargo, para América Romualdo, “si la mujer percibe fondos por participar en las actividades de *Las Dignas*, tienen la posibilidad de negociar con sus maridos”. Eso mismo sucede con las agrupaciones juveniles, el principal problema es que los y las jóvenes no cuentan con los recursos necesarios para su movilización, entonces participar le genera una carga o un gasto más a la familia.

La ausencia de discusiones vinculadas a cómo se toman las decisiones y cómo se maneja el poder, quién las toma y quién asume responsabilidad es clara. Eso está amarrado a la necesidad del fortalecimiento de nuevos liderazgos en el país, que viene por la formación de jóvenes que hagan el recambio y muevan nuevos paradigmas.

Se observa que si bien existe un marco legal y una base mínima organizativa, el funcionamiento práctico de la participación ciudadana es deficiente porque quienes toman las decisiones “partidizan” estos procesos mediante el “clientelismo” político, influyendo en las juntas directivas y, en la mayoría de los casos, ignorando los reclamos.

Como ya hemos señalado en el documento, la participación de la niñez y adolescencia está sesgada, pues los criterios son excluyentes y limitados, a pesar de que la Convención de los Derechos del Niño establece que ellos y ellas deben participar fundamentalmente en lo que les atañe o afecte.

Hasta el año pasado, El Salvador no contaba con una legislación específica para la niñez con un enfoque integral. La reciente *Ley de Protección integral para las niñas, niños y adolescentes* (LEPINA) aprobada

74 Cruz Giralt, María y Carranza, Marlon (2008). *Encuesta Nacional de Juventud, Análisis y resultados*. IUDOP-UCA.

en el 2009 (sólo se encuentra vigente la parte de derechos, no así la del mecanismo de exigibilidad que entrará en vigencia hasta enero del 2011), rompe esa barrera jurídica, sin embargo a partir de las barreras culturales y educativas marcadas por el “adultocentrismo” y la no consideración de que los niños y las niñas son sujetos y ciudadanos, la toma de decisiones se hace más difícil. La niñez, la adolescencia y la juventud son “representadas” por adultos en todos los ámbitos de su vida. Existen, sin embargo, espacios incipientes de organizaciones locales compuestas por estos grupos etáreos, pero deslindados de las citadas juntas directivas, y que llevan su propio proceso de organización y participación.

Uno de los ejemplos mencionados en las entrevistas es la experiencia de CARE El Salvador, institución que junto a la administración del gobierno anterior, apoyó a organismos de mujeres para que hicieran una reforma a la Ley de la Carrera Docente que penalizara administrativamente a maestros y maestras que abusan o acosan en el ámbito de la escuela, y no sólo trasladarlos de una escuela a otra. El MINED no tenía la garra para poder penalizar, y la familia, por las razones que fuese (tenía miedo, por el estigma, por lo que la gente dice), no ponían denuncia. Margarita Fernández, cuenta que “les tocó trabajar en 80 escuelas más peligrosas del área metropolitana de San Salvador –por maras, por violencia, por la razón que fuera- en las que habían comités escolares integrados por los niños y las niñas y que en términos de toma de decisiones conocían cómo identificar qué cosa es acoso, en la medida en que participan y se acercan las redes de protección de los mismos muchachos y muchachas, la información sobre los mecanismos de denuncia y seguimiento, el nivel de acoso y abuso bajó”.

Otro de los ejemplos de participación de niñez, adolescencia y juventud son las Defensorías de la Niñez, Adolescencia y Juventud que acompaña el IDHUCA desde el 2001, cuyo accionar se centra en cuatro líneas estratégicas:

1. Fortalecimiento de la organización.
2. Educación en derechos de la niñez y juventud.
3. Mejora de la situación de los derechos de la niñez y juventud a través del fortalecimiento de la coordinación interinstitucional a nivel local y nacional, atención de casos y el monitoreo a situaciones de violaciones a derechos.
4. Recreación y divulgación.

El trabajo con niñez y adolescencia dependerá también de los enfoques. Así, para *Las Dignas* hay una política de proveer guarderías para que las mujeres puedan participar, aportar recursos para que las mujeres busquen apoyo para el cuidado de los niños y niñas, o cada una debe “rebuscarse” con el cuidado. Sin embargo, América Romualdo señala que para *Las Dignas* no se habla de niños y niñas, sino de hijos e hijas y eso cambia la manera de trabajo pues no son una población objetivo de su quehacer, ya que el eje central es el desarrollo de las mujeres.

La amplitud de las instituciones nos permite ver también la gama de talleres de capacitación. Algunos de los que se desarrollan son:

- a) Programas de prevención de acoso y abuso.
- b) Formación de liderazgos. Una línea muy concreta es el tema de liderazgos de niñas entre los 10 y 14 años, ya que para CARE El Salvador esta es una edad en la que se puede cambiar vidas enteras si se logra que la niña se mantenga en la escuela, que adquiera habilidad para tomar decisiones sobre sí misma y sobre las demás, sobre qué quiere o no desea hacer.
- c) La intervención psicosocial ante desastres. Hay 18 jóvenes preparados para las emergencias.

- d) Talleres de serigrafía, manualidades, artes.
- e) Formación en la Convención Iberoamericana de Derechos de la Juventud (CIDJ). Que sepan cómo defender el instrumento y explicarlo a otros jóvenes.
- f) Diplomados de formación. A la fecha (2010) se han ejecutado tres diplomados de liderazgo social para jóvenes dentro de las escuelas de formación política para comunidades, impulsadas por la Comisión Provincial del Apostolado Social de la Compañía de Jesús (jesuitas).
- g) Sobre derechos humanos, participación ciudadana, sistemas de protección, entre otros.
- h) Sobre violencia de género. Una experiencia concreta es la Escuela de Debate Feminista que impulsa *Las Dignas*.

3.2.3 Derecho a votar y ser elegido

Formalmente las libertades no se ven afectadas. Cualitativamente sí, dado que la información sobre ofertas electorales es confusa para las y los votantes.

No existe el voto para la población salvadoreña en el exterior, que es la tercera parte del total de salvadoreños y salvadoreñas. Las y los emigrantes no pueden votar, pese a que sí tienen el derecho. Si desean votar, deben trasladarse al país.

De hecho uno de los principales problema de la participación en el país, es la reducción de la democracia al sufragio. La población se ve obligada a elegir entre los “males”; se encuentra sometida a la “partidocracia” y a sus cúpulas, sin que haya premio-castigo a la gestión de las personas elegidas. La gran deuda está en la representación de la población, la falta de transparencia y la inexistencia de una ley de partidos.

Con la firma de los Acuerdos de Paz se planteó una serie de reformas al sistema electoral, entre ellas 1) la creación del Tribunal Supremo Electoral, 2) depurar el registro electoral, y 3) la formalización del Frente Farabundo Martí (FMLN) como partido político. De esas tres reformas se han cumplido dos, pues el registro electoral aún no está depurado totalmente. Otro de los aspectos que se pactaron fue el voto domiciliar y las candidaturas independientes, pues de acuerdo a la Constitución solo se puede ser electo en cargos públicos si se es propuesto desde un partido político. En este año 2010, la Corte Suprema de Justicia, a través de la Sala de lo Constitucional, validó la participación de personas independientes. Esto será una gran prueba para el sistema electoral.

De acuerdo a la Convención Iberoamericana de Derechos de la Juventud (CIDJ) el parámetro de la edad de juventud está entre los 15 y 24 años de edad, sin embargo nuestra Constitución de la República señala que se es ciudadano a los 18 años, a partir de los cuales se pueden ejercer los derechos políticos: votar, ser electo en cargos públicos, constituir partidos políticos o ingresar a los que ya existen. La CIDJ en su artículo tercero establece que “Los Estados parte promoverán medidas que de conformidad con la legislación interna de cada país, promuevan e incentiven el ejercicio de los jóvenes a su derecho de inscribirse en agrupaciones políticas, elegir y ser elegidos”.

Partamos entonces, en relación a los y las jóvenes mayores de dieciocho años, que en algunos casos hay impedimentos de tipo económico para ejercer su ciudadanía. Por ejemplo, hay ocasiones en que no tienen dinero para adquirir el Documento Único de Identidad (DUI), situación que se agrava si para obtenerlo por vez primera deben presentar la certificación de la partida de nacimiento, o si tienen algún problema con sus nombres o apellidos y requieren acudir ante un notario para que resuelva esa situación antes de acudir al DUI Centro para obtenerlo.

La mayor limitante es la ideológica. Algunas organizaciones son de tendencias muy marcadas y a veces eso influye al momento de ejercer el voto. German Alvarenga, de CIPJES, señala que “de alguna manera queremos ser neutrales, por esa razón en las elecciones pasadas de marzo hicimos un evento masivo donde estuvieron invitados los candidatos Mauricio Funes y Rodrigo Ávila. Éste último no llegó, pero envió un representante para que los jóvenes le preguntaran y pudieran hacer sus propias conclusiones”.

Las facilidades que el Estado brinda están vinculadas al día de las elecciones, asignando transporte para los y las votantes. Para los jóvenes que cumplía los 18 en el año de las elecciones, se permitió que adelantaran el trámite para la obtención del DUI.

La mayor facilidad que el Estado podría ofrecer es la del voto residencial: acercar las urnas y garantizar la gratuidad del documento para ejercer el derecho al sufragio; pero ninguna de esas medidas se han impulsado ya que el voto residencial sólo se ha ejecutado como experiencias “piloto” en algunos municipios. Es relevante éste último asunto por los costos en transporte, la pérdida de tiempo y las dificultades para llegar a los centros de votación.

Deben considerarse además diferentes condiciones negativas como el analfabetismo y la imposibilidad o las limitaciones derivadas del mismo para la consulta del padrón electoral, la insuficiencia de ingresos que impide o hace gravoso obtener el DUI si se extravía o se deteriora, y la infraestructura inadecuada –como gradas y barreras arquitectónicas en los centros de votación– que afectan a las personas pobres y con discapacidad.

No existe ninguna facilidad que conlleve acción afirmativa para las mujeres, sin embargo, según los datos, las mujeres votan más que los hombres. Cada una tiene que resolver “sus quehaceres cotidianos” ese día para ir votar. Hay más limitantes para las mujeres amas de casa, porque no hay ningún tipo de política en función de aliviar esa carga, solamente hay transporte gratuito desde los partidos y el Estado para que la población en general pueda movilizarse. No hay incentivo para no pagar el DUI, tanto para la gente pobre como para la que no lo es, eso es una violación al derecho al voto y al derecho a la identidad, pues el costo de obtenerlo es de \$10.00. Otra limitante tiene que ver con los condicionamientos de los hombres hacia las mujeres, en razón de si vota con libertad o no, si lo hacen condicionadas o si piensan que hay otra gente que tiene que decirles qué hacer. Según los datos, las mujeres votan por la derecha. Eso puede ser un indicador de que no están haciendo lo que los hombres dicen, porque ellos votan más por la izquierda.

CIPJES plantea que a nivel de las instituciones y organizaciones que la integran, los y las jóvenes en su concepto individual apoyan en los órganos que están establecidos en el Código Electoral –Juntas Electorales Departamentales, Municipales y Juntas Receptoras de Votos– pero que en las elecciones pasadas, su esfuerzo se centró en que las juventudes pudiesen hacer un análisis desde las plataformas políticas que los partidos proponían, y así tener criterios claros a la hora de ejercer el sufragio, con total autonomía crítica y no permitir que los orienten o manipulen en una dirección.

Hasta la fecha no se han mostrado quejas en cuanto al diseño y uso de las papeletas. La señalización y las condiciones para la orientación a la persona votante son regulares. El padrón electoral suele tener errores, pero no por ello es excluyente. Un grave problema, más bien, ha sido el que las listas de candidatos y candidatas han estado bloqueadas, han sido cerradas, por lo que los partidos políticos han designado las candidaturas sin dejar opción al votante y sin permitir espacios al buen liderazgo y la llamada “meritocracia”. Recientemente la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró que ello viola la Constitución, pero las reacciones de los partidos políticos no ha sido positiva.

En cuanto al apoyo a mujeres embarazadas o para el padre y la madre que acuden a las urnas con uno o más hijos o hijas, sí hay atención rápida. Sobre la modalidad de votación y el analfabetismo no existe el voto electrónico, pues requiere una inversión que aún no se ha hecho en el país.

En cada una de las elecciones que vive El Salvador, los partidos políticos se acusan mutuamente de compra de votos. Ciertamente se han detectado casos y se denuncian, sin embargo ni el Tribunal Supremo Electoral ni la Fiscalía actúan para demostrar la veracidad o falsedad de los mismos.

Para *Las Dignas*, el problema no es tanto la compra de votos, sino más bien la presión que se hace para que las personas voten por uno u otro partido político. Por ejemplo en las últimas campañas ha habido mensajes específicamente para mujeres. “En la campaña de Saca hubo dos factores que incidieron: 1) lo del exterior que tiene que ver con remesas y la pérdida del estatuto de protección temporal para salvadoreños en Estados Unidos (TPS) y 2) que las mujeres no estarán solas.

Entre las promesas destacan la construcción de obras, la distribución de beneficios (semillas para agricultura), la construcción de plazas estatales, canchas, parques y más. Se han hecho incluso pactos de alcaldes con candidatos presidenciales: el alcalde compromete los votos de “su gente” a favor del candidato presidencial, a cambio de la promesa de construir un puente o una carretera.

Las elecciones se venden a la población a través de los medios de comunicación como una gran fiesta nacional. Los partidos políticos adelantan sus campañas con mensajes que no profundizan en sus propuestas. De ahí que las y los militantes y simpatizantes –“barras bravas”– y las personas postuladas a la elección desarrollan campañas a favor o en contra de otras personas postuladas.

También participan mucho las mujeres y hombres jóvenes, los que por el entusiasmo visten con los colores del partido de preferencia. Sin embargo acá también hay una distribución y división de las tareas a nivel generacional: la gente adulta se queda cuidando urnas y la juventud facilitando y atendiendo a los y las votantes, con la idea de motivar a que se vote por uno o por otro.

De acuerdo con los datos reflejados en la Encuesta del Estado de la Democracia realizada en 2009⁷⁵, en las elecciones legislativas y municipales los niveles de participación fueron de 71.2% de mujeres y 80.3% de hombres. En las elecciones municipales el 80% de la población total votó, de ese aumento, en cuanto a género se refiere, un 77.2% fueron mujeres y 80.3% hombres. La idea que motivó a algunos sectores de la población a acercarse a las urnas el día de las elecciones fue la expectativa de “cambio” y la posibilidad de “ayuda”, sin observar claramente que la satisfacción de las necesidades es una la obligación que tienen los candidatos y las candidatas si ganan la elección.

Los datos de la Encuesta Nacional de Juventud del IUDOP, señalan que sólo el 3.3% de jóvenes –hombres y mujeres– se integran a partidos políticos, frente a un 94.9 % que no desea integrarse. Esto no sólo por el desencanto sino porque han visto con el correr de la historia que ninguno resuelve los grandes problemas que aquejan al país. Del universo total de jóvenes al 44.1% le importa poco la política y al 25.5 % no le interesa nada. El 65.4% considera que no le trae ningún beneficio a la juventud.

Las valoraciones que hace la juventud al respecto están relacionadas a que “ven la corrupción en todos los partidos y eso hace que perdamos interés” “los partidos políticos han perdido credibilidad. No garantizan nuestros derechos; no nos consultan. Se nos imponen”⁷⁶.

Las entrevistas realizadas determinan que no conocen a ciencia cierta las razones por las cuales no votaron (20% de la población), pero en términos generales la gente piensa que no pasa nada, que da lo mismo. Mucha gente que no acude a votar tiene otras prioridades. Otros van a votar por curiosidad. En la

75 Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (2009). *Encuesta del estado de la Democracia en El Salvador: Hallazgos iniciales*. Washington.

76 Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (2009). *Encuesta del estado de la Democracia en El Salvador: Hallazgos iniciales*, pág. 42.

elección de Tony Saca se movió más gente, y votó casi un 75% del padrón (60% por él). En las elecciones presidencial del 2009 votó un 80% de la población.

Estudios realizados sobre las últimas elecciones nos señalan algunas razones por la que población no votó⁷⁷:

- Por carecer del DUI, 22%
- No le interesa, 26.2%
- Por enfermedad, el 15.4%

La percepción de los niños y las niñas generalmente es influida por el ambiente familiar. Ya se han ensayado votaciones infantiles y los menores repiten la simpatía de sus padres. No obstante, en la última elección realizada los niños y las niñas votaron por la derecha, y en las votaciones presidenciales reales ganó la izquierda. Para algunos fue el efecto del poder mediático, especialmente el de la televisión, pues es la derecha la que invierte mayores recursos en las campañas televisivas.

3.2.4 Incidencia política

Las formas más comunes de acercarse a las instituciones públicas por parte de la población para resolver sus demandas e incidir en la toma de decisiones, es a través de reuniones, a veces impulsando acciones “de hecho” como marchas y otro tipo de protestas. Algunas recurren a instituciones de derechos humanos para conseguir su acompañamiento.

El apoyo que se ofrece es en torno a la construcción, asesoría técnica para consensuar las demandas e intereses con las políticas públicas.

El poder de incidencia es poco, pues generalmente se desarrollan procesos no planificados o analíticos, y a veces se eligen estrategias que no producen los resultados esperados. Por otra parte, quienes toman las decisiones “consultan” para legitimarse, pero no hacen caso de las peticiones concretas que se les plantean.

Se busca que las propuestas dirigidas a la institucionalidad tengan cierta aceptación por grupos o la población en general, por ejemplo la educación no sexista junto con la red de docentes llevada a cabo por *Las Dignas*. Hay que vincular esas necesidades a la gente, porque las políticas públicas no se deben aplicar en abstracto. La idea es fortalecer los grupos organizados en torno a las propuestas para también incidir en la conciencia crítica.

Las acciones de incidencia a través de propuestas concretas se negocian con los grupos y no siempre tienen el respaldo que esperan las instituciones, así por ejemplo con “las reformas a la ley de carrera docente, tuvimos el apoyo de la Ministra de la administración pasada. Tuvimos el rechazo de las asociaciones de maestros que no querían que se reformara la ley. Se hizo un esfuerzo para que la Asamblea Legislativa, y se dio una pelea fuerte y finalmente pasó, nadie puede negar que se acosa y abusa en las escuelas”, apunta Margarita Fernández, de CARE El Salvador.

La identificación de una problemática se construye desde las gentes afectadas, del análisis de cuáles son los beneficios, las posibles dificultades, ya que en la medida que se tiene claro el proceso y los obstáculos se pueden clarificar los roles y las posibles vías de acción. Instituciones como CARE realizan una consulta más amplia con los diferentes grupos de interés. Estos grupos no sólo se restringen a la gente que se beneficia de una acción específica de la iniciativa, sino que incluyen a las instituciones del estado vinculadas o que

77 Idem.

tienen responsabilidad sobre el tema del cual se está hablando; pero también están los operadores, las juntas, los usuarios del servicio, las organizaciones de la sociedad civil.

No se cuenta con una ley de acceso a la información y tampoco hay voluntad del gobierno nacional y de los locales de brindar información sencilla y clara. Sólo se consulta a sectores muy organizados y beligerantes. Se les invita a reuniones, pero la regla general es no consultar. Los sectores pobres están totalmente ocultos. En cuanto a las mujeres pobres en la toma de decisiones, el problema está relacionado a ¿cuáles son las necesidades de la gente pobre? Y eso implica verlos más como beneficiarios que como actores de los procesos.

Los mecanismos de participación que existen y que están de alguna manera legalizados a través del Código Municipal, permiten que se desarrollen consultas a nivel local, pero luego todo queda a discreción de quien toma las decisiones, en esos casos son los gobiernos locales. Uno de los ejemplos que se observa es la elaboración de presupuestos participativos, que dependerá mucho de la metodología con la que se desarrollen para garantizar la inclusión de las necesidades planteadas por las diferentes comunidades, sino se puede volver competitivo, en el sentido que ante el precario presupuesto con el que cuentan las municipalidades y los compromisos adquiridos por éstas, se debe determinar qué proyectos y comunidades quedan fuera del presupuesto anual, sin contar muchas veces cuáles son las prioridades de manera participativa.

Se acompañan procesos de lucha por la vía legal o la presión política mediante el uso de medios de comunicación o la presentación de peticiones para reclamos, a fin de mejorar la comunicación con la población pobre y alcanzar mayores grados de involucramiento en la toma de decisiones políticas. Además, mediante la educación y la formación política de jóvenes en municipios. El rol es facilitar el diálogo y la comunicación entre la población.

La regla general es que las mujeres, los niños y las niñas no toman decisiones, pero hay espacios ganados por la organización de la sociedad: grupos que trabajan en los ámbitos de niñez, adolescencia, juventud y de mujeres. También favorece el compromiso de integrantes de concejos municipales u otros funcionarios y funcionarias sensibles.

3.2.5 Rendición de cuentas

En El Salvador no existe cultura real de entregar ni de exigir cuentas. De acuerdo a Margarita Fernández “en materia de educación nos hemos encontrado con una opacidad muy fuerte frente a las formas que se están atendiendo a niñas que ponen denuncias de acoso en las escuelas. Esos mecanismos no son transparentes”.

En los municipios es más complejo, el registro de la propiedad de las tierras no está digitalizado, muchas fichas son hechas a mano ¿Quién exige ese tipo de cosas? ¿Para qué nos es útil la información? Se debe entender que no sólo es el tema de dónde está el dinero sino de la gestión pública y el tipo de decisiones que se están tomando. No se produce ni se socializa la información. “En un gobierno del cambio como el que tenemos, hay una serie de funcionarios sin su reporte de probidad o que el secretario de transparencia se haya resistido a seguir discutiendo con una red amplia de ciudadanos el anteproyecto de ley de transparencia ¿y entonces, de qué transparencia estamos hablando? Eso en lo que se refiere a responsabilidad del Estado, sin embargo los ciudadanos y ciudadanas también tenemos responsabilidad sobre lo que exigimos”, apunta Margarita Fernández.

4. Conclusiones

1. No existe un criterio único entre quienes dirigen las instituciones públicas acerca de qué se entiende por pobreza ni con qué indicadores se mide. Esto tiene incidencia en la forma en que cada institución aborda el tema y en las políticas públicas que diseñan para favorecer a quienes consideran viven en tal situación. Unificar el criterio también implica adaptarlo al grupo poblacional que cada ente público atiende: niñez, juventud, mujeres, personas con discapacidad, grupos étnicos o migrantes.
2. Hace falta generar datos desagregados por género y grupos étnicos para valorar mejor las condiciones de los hogares. Actualmente las estadísticas oficiales hacen sus mediciones considerando los hogares como unidades básicas y no se detalla cuántas personas hay en cada uno, cómo se toman las decisiones en éstos ni cómo incide la pobreza de acuerdo a la forma en que se integra cada familia.
3. Hay una tendencia en los funcionarios y funcionarias públicos, así como en los representantes de las organizaciones sociales entrevistados, a clasificar a las personas que viven en zonas rurales como pobres sin valorar si realmente lo son. Se vuelve un criterio automático.
4. Existen mayores facilidades para que las organizaciones de personas pobres participen en los procesos locales, porque sus problemáticas tienen un fuerte componente territorial y porque hay mayor relación de cercanía con sus autoridades. En lo nacional, los efectos, sin embargo, son más amplios territorialmente y en lo estratégico, pero es más difícil que las personas puedan acceder a estos espacios de participación. Otra dificultad es que se establecen barreras jurídicas para que esto ocurra, pues la misma Constitución limita el ejercicio ciudadano al cambio de sistema político y no a otros aspectos de la vida social, política, económica, ambiental y cultural. Otro elemento a considerar es que la definición de ciudadanía excluye a la niñez porque no se le permite ejercer el sufragio y por lo tanto se cree que tampoco puede participar en otros procesos.
5. Hay reformas electorales que se establecieron en los Acuerdos de Paz -como el voto domiciliar, la depuración del padrón electoral y la elección de concejos plurales- que todavía no se han cumplido y que afectan especialmente a las personas en condiciones de pobreza, exclusión y vulnerabilidad.
6. No debería haber instituciones mediadoras para que las organizaciones y las personas pobres presenten sus demandas. La participación tendría que ser a través de mecanismos directos y que respondan efectivamente a lo que los grupos poblacionales plantean.
7. No existe práctica de rendición de cuentas de parte del Estado ni exigencia de ésta por parte de la sociedad. Esto debe trascender a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información. Más bien se trata de promover el ejercicio de la contraloría social. Además no existe la posibilidad de que la ciudadanía pueda cuestionar los informes que sus funcionarios presentan, tanto en lo local como en lo nacional.

Bibliografía

Asamblea Legislativa (1983). *Constitución de la República de El Salvador*. Decreto oficial No. 234, tomo 281. Publicado en el Diario Oficial el 16 de diciembre de 1983. Última reforma el 4 de junio de 2009.

CIE (2010). *Paso a Paso hacia la igualdad de los géneros: tres líneas de acción*. El Salvador.

Consejo Coordinador Nacional Indígena Salvadoreño (1999). *Pueblos Indígenas, Salud y Condiciones de Vida en El Salvador*, Econoprint, S.A. de C.V.

Cuéllar Martínez, J. (2010). *Mujeres Indígenas en El Salvador: Las siempre “encomendadas” a la Injusticia*. El Salvador. San Salvador. http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_395509089/Informe%20El%20Salvador%20Benjamin%20Cuellar_REV.pdf?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_395509089/Informe+El+Salvador+Benjamin+Cuellar_REV.pdf

Cruz Giralt, M. y Carranza, Marlon (2009). *Encuesta Nacional de Juventud: Análisis de resultados/1a. ed.* – San Slv Salvador, El Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP).

DIGESTYC (2010). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2009*. Publicada en julio del 2010. Disponible en: <http://www.digestyc.gob.sv/MainFrame/EstadisticasSociales.htm>

FLACSO, MINEC, PNUD (2010). *Mapa de pobreza urbana y exclusión social. Volumen I. Conceptos y metodología*. El Salvador. San Salvador.

FUNDASAL y PNUD (2009). *Escenarios de vida desde la exclusión urbana. Una mirada al hábitat popular de 32 ciudades de El Salvador*. San Salvador: FUNDASAL Y PNUD.

Nevitte, N. (2009). *Encuesta del Estado de la democracia en El Salvador 2009: hallazgos iniciales*. Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales. Washington, Estados Unidos de América.

Naciones Unidas. Comisión de Derechos Humanos (1996). *La realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Informe final sobre los derechos humanos y la extrema pobreza*, presentado por el Relator Especial, Sr. Leandro Despouy. Junio de 1996.

Organización de Estados Americanos (1948). *Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre*. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/basicos/Basicos1.htm>

Organización de Estados Americanos (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>

OMS (2009). *Derechos humanos, salud y estrategias de reducción de la pobreza*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud. Recuperado de http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HHR_PovertyReductionsStrategies_WHO_SP.pdf

Rowntree, B.S. (1901). *Pobreza: un estudio de la vida en la ciudad*. Londres: Macmillan y CO.

Sen, A. (2000). *Las distintas caras de la pobreza*. En: *El País*, edición del 30 de agosto de 2000. España.

Townsend, P. (1974). “Poverty as a relative deprivation: resources and style of living”. En: Wedderburg, D. (1974). *Poverty, inequality and class structure*. Cambridge University Press. Cambridge, Reino Unido.

Capítulo V

Pobreza y participación política en Honduras

*Ibis Colindres**
*Efraín Díaz Arrivillaga***

* Investigadora sobre temas del contexto del desarrollo social y económico en la región centroamericana, integrando varios equipos interdisciplinarios. Ha trabajado en apoyo a organizaciones locales y pueblos originarios de la región en la búsqueda de oportunidades para su desarrollo mediante el acceso a los medios de vida; esfuerzo encaminado a la generación de nuevos liderazgos sociales y políticos. Graduada de la carrera de Biología en la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, completó su formación social a través de diversos cursos de especialización sobre temas del desarrollo e investigación aplicada, lo que le ha permitido desempeñarse como asesora en varios programas centroamericanos.

** Licenciado en Ciencias Económicas en Georgetown University, Washington DC en 1965, con una maestría en Economía Agrícola de la Universidad Estatal de Kansas, Manhattan, Kansas en 1969, de los Estados Unidos de América. Estudios de Post grado en la Universidad de Sussex en Inglaterra. Participa activamente como escritor, analista y comentarista para diferentes eventos, medios de comunicación social y espacios técnicos y profesionales. Trabaja como consultor independiente desde 1980 en diferentes campos del desarrollo económico, social y rural así como lo político, con diversos estudios e investigaciones sobre estos temas. Actualmente es embajador de Honduras en Alemania.

1. Introducción

El presente informe contiene los resultados de la investigación sobre pobreza y participación política promovida por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, que ha sido conducida en Honduras por el Centro de Desarrollo Humano. La investigación se propuso analizar la relación entre pobreza y participación política, es decir la forma a través de la cual las personas pobres pueden exigir sus derechos y participar de forma activa en la vida política. Como parte del proceso de investigación, se consideró relevante enfocar la lectura del contexto de la pobreza para los grupos particularmente vulnerables como las mujeres, migrantes, afrodescendientes o minorías étnicas.

Tal como indica el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) en el documento base de esta investigación, la lucha contra la pobreza debe pasar por el desarrollo paralelo del capital económico, social y cultural, a través del trabajo constante en sus cuatro campos temáticos: acceso a la justicia, participación política, derechos económicos sociales y culturales, y educación en derechos humanos, con tres ejes transversales: género, diversidad cultural y relación sociedad civil-Estado.

Vale la pena mencionar que el presente estudio se desarrolló como una actividad complementaria a la investigación que estaba realizando el IIDH en los países focales de Latinoamérica, con el ánimo de abundar en la discusión del término pobreza más allá de su vinculación al término de exclusión social.

El IIDH parte de las disposiciones internacionales de derechos humanos, la vigencia del régimen democrático como una exigencia derivada de su propio texto, en la figura de los denominados “derechos políticos”. La Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) indica en su artículo 23 que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.”

Basados en las premisas anteriores se planificó el desarrollo de la investigación, llevando a cabo la recolección de información mediante un proceso que incluyó la búsqueda y análisis de información primaria y secundaria, la cual sirvió de base para elaborar un directorio de las organizaciones en Honduras que tienen más relevancia en el trabajo de estas dos temáticas: pobreza y participación política. Posteriormente se recolectó información primaria de las organizaciones de sociedad civil e instituciones del sector público mediante una entrevista semi estructurada plasmada en dos cuestionarios que facilitó el aporte más independiente de parte de las personas entrevistadas, por lo que consideramos que sin la apertura de las organizaciones e instituciones públicas a manifestarse sobre dichos temas no hubiera sido posible contar con información tan diversa y valiosa.

2. Metodología

El IIDH se propuso desarrollar la investigación sobre pobreza y participación política a partir de cuatro ejes principales:

1. El derecho de las personas a determinar su propia forma de organización;

2. El derecho de elegir y ser elegido;
3. El derecho a participar en la redacción de normas y políticas públicas junto con los representantes de las instituciones públicas;
4. El derecho de exigir rendición de cuentas a los representantes de las instituciones públicas.

En una primera fase se realizó una investigación dirigida a identificar las instituciones públicas y de la sociedad civil (incluyendo a las fundaciones para el desarrollo) que desarrollan trabajo relevante en tema de pobreza y participación política en apoyo a comunidades o población pobre. Esta información sirvió de base para recopilar los datos en un directorio en donde se destacó el nombre y datos de contacto de la organización y/o institución, ámbitos de trabajo y experiencia en la materia.

Posteriormente el Oficial de Programa responsable del proyecto diseñó las guías de entrevistas como instrumentos de recolección de información. Estas guías contenían preguntas diferenciadas, una estaba dirigida a representantes de las instituciones públicas y otra estaba dirigida a las organizaciones y representantes de la sociedad civil. El diseño diferenciado permitió contar una visión más amplia y objetiva de parte de estas organizaciones e instituciones.

En estas guías de entrevistas se destacó la importancia de contar con información sobre grupos vulnerables como las mujeres, las personas con capacidades especiales, los migrantes, los afrodescendientes, los niños y niñas. Finalmente se procedió al análisis de la información contenida en los cuestionarios y la triangulación con la información encontrada en la revisión de información secundaria.

3. Debate conceptual y empírico: pobreza y participación política en Honduras

Desde principios de la década del 2000, se inició una serie de investigaciones sobre la pobreza en Honduras y Centroamérica, con el ánimo de aportar al entendimiento de este fenómeno social, el cual anteriormente solo se reportaba en cifras. Existía una falta de conocimiento de cómo viven los pobres, sus estrategias de sobrevivencia y la búsqueda de alternativas para salir de la pobreza, es decir, la parte en la que los pobres son sujetos activos que piensan y aspiran a una mejor condición de vida, a participar en las decisiones políticas que afectan o favorecen sus vidas; todo esto formaba parte de una dimensión desconocida para muchos académicos, políticos y actores promotores del desarrollo. Fue entonces, a partir de estos debates de investigadores y los diálogos políticos, que en el país se inicia el proceso de formulación de la estrategia de reducción de la pobreza como un marco estratégico para trabajar el tema.

Los criterios que las instituciones, organizaciones y redes consultadas utilizan para identificar a las personas en condición de pobreza son, entre otros: menor acceso y disponibilidad a los medios de vida, salud (índice de desnutrición en niños y niñas), servicios básicos como el agua, empleo, las capacidades y condiciones para la generación de ingresos, carencia de una vivienda digna o de recursos productivos como la tierra, falta de acceso a la justicia, con bajos niveles de educación formal y no formal.

Otras organizaciones que están más dedicadas a promover las oportunidades para mejorar el ingreso a través de la economía solidaria o el comercio alternativo tienen sus criterios basados a partir de este quehacer, como es el caso del Consejo Hondureño del Sector Social de la Economía (COHDESSE) y la Coalición Hondureña de Acción Ciudadana (CHAAC) que usan criterios sustentados en las condiciones de productividad y comercialización, acceso a recursos productivos (tierra, agua, bosque) y a mercados: a partir de estos criterios, son pobres o grupos vulnerables aquellos colectivos humanos que de manera individual o asociada solo producen lo suficiente para su sobrevivencia, sin capacidad de producir excedentes para

el mercado local que les genere ingresos para suplir sus necesidades básicas no inherentes a la función productiva (agricultores que necesitan bienes industriales de consumo, productores de artesanías que requieren alimentos básicos, etc).

Las organizaciones étnicas difieren de los conceptos usados para definir la pobreza y los indicadores para medirla. Según su visión existen diversos grados de pobreza económica y por otro lado la pobreza cultural. Consideran que la instauración de una economía de mercado sobre una economía de subsistencia genera pobres. Sin embargo los análisis exógenos a su cultura confunden una economía de subsistencia con pobreza, cuando de hecho la utilización racional del hábitat, difícilmente produce acumulación de capital, y por ende no existen excedentes. Por otro lado consideran que los mecanismos de medición utilizados usualmente, como el índice de calificación de pobreza, está diseñado para poblaciones urbanas, por ejemplo el uso del concepto “One dollar a day” como indicador lo consideran desfasado y poco operativo.

Otro concepto es la pobreza cultural, que es un fenómeno descartado por la visión occidental, que utiliza exclusivamente indicadores económicos. Los pueblos étnicos consideran que la pérdida de la cultura desemboca en una crisis más profunda que la pobreza económica. Además en cuanto a las etnias, el concepto jurídico descarta los derechos que poseen los pueblos, la utilización del término “minorías étnicas” es un retroceso de la ardua lucha que se ha dado en el seno del organismo donde se han redactado convenios internacionales para que se aceptara la utilización del concepto pueblos.

En este caso los criterios están sujetos a la incapacidad de suplir sus necesidades básicas. No es lo mismo una persona sin recursos dentro de la comunidad que fuera de la misma; dentro de la comunidad la familia extensa provee las necesidades a sus miembros. Es decir, no es lo mismo un garífuna sin recursos económicos en Cusuna que en la Colonia Alfonso Lacayo en San Pedro Sula. Para las organizaciones afro descendientes como Organización Fraternal Negra de Honduras (OFRANEH) alguien que se incorpora a la dependencia creada por la cultura de las remesas y recibe su puño de dólares de los parientes de Estados Unidos, es más pobre que el garífuna laborando su cultivo de yuca en la Serranía de Poyas, aunque aparentemente el receptor de los dólares ostente un estilo de vida de mayor consumo.

Para las organizaciones que trabajan en la protección de niños y niñas los criterios para definir la pobreza son diferenciados de acuerdo a la situación especial de esta población, como el nivel de riesgo social de los jóvenes y niños que no tienen hogares (hijos de padres convictos, huérfanos y abandonados que son acogidos en casas hogares), o por otro lado los niños y jóvenes que viven en la calle y que son expuestos a la explotación sexual, económica, uso de drogas y violencia. Estos niños y jóvenes provienen de hogares que no tienen la capacidad de brindarles, educación, vestuario y alimentación y que optan por la calle en busca de ingresos para sobrevivir. Otros criterios están basados en los niños, niñas y jóvenes en situación especial con diferentes discapacidades que requieren de una educación especial y a la que no siempre tienen acceso los más pobres. Finalmente están las niñas, niños, adolescentes y jóvenes con VIH-SIDA que son portadores o que son huérfanos a causa de la enfermedad.

Por el lado del gobierno, las instituciones como el Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS) se guían por los criterios determinados por el índice de desarrollo humano, además de la capacidad adquisitiva y la falta de acceso de los pobres a los servicios públicos básicos.

Tal como lo ha expresado el IIDH⁷⁸:

“los problemas recurrentes en materia de derechos humanos se derivan de la condición de vulnerabilidad de las personas por motivos de pobreza y es necesario dar al ser humano el lugar que le corresponde en la valoración

78 En su propuesta “Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza”, p. 43. 2007, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica. 1era. Edición.

de los derechos humanos por encima de los capitales, bienes y servicios, otorgándole más importancia a la problemática de la pobreza crónica como un atentado a la totalidad de los derechos Humanos”.

Esta propuesta toma en cuenta esas consideraciones específicas y desarrolla una estrategia de intervención en la dirección de incrementar la exigibilidad y la protección de los derechos civiles y políticos para mejorar el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales, en vista de una política más integral de lucha contra la pobreza. Los derechos civiles y políticos confieren al pueblo las autoridades necesarias para llamar la atención sobre sus propias necesidades generales y para exigir una adecuada intervención por parte del Estado.

3.1 Factores generadores de pobreza

En general, se puede decir que las personas en condición de pobreza se identifican por su situación de vulnerabilidad, que tiene tres características:

- Inequidad y precariedad económica: esto se entiende atendiendo a tres focos diferenciados: (i) un modelo de crecimiento abierto al exterior, (ii) la desigual distribución de la riqueza y (iii) la vulnerabilidad socio-ambiental.
- Un sistema educativo de bajo nivel, intereses partidistas y con deficiente potencial de transformación.
- El déficit de una cultura política y democrática, que se expresa en (i) una frágil cohesión social y política que limita la producción de beneficios sociales dignos y equitativos; (ii) una débil conciencia y responsabilidad ciudadana con respecto a la construcción de lo público y, (iii) un modelo cultural patriarcal y vertical que domina las relaciones sociales de forma autoritaria y clientelista.

Entre los consultados existe una amplia gama de factores que se combinan para producir más pobreza, como el nivel de marginalidad/exclusión social, económica, política, geográfica. Algunos factores señalados como generadores de pobreza son:

- a) La falta de empleo y salarios muy bajos
- b) Falta de acceso a la tierra y recursos para trabajarla
- c) Falta de políticas públicas para generar más igualdad
- d) La carencia de poder y participación de los mas excluidos
- e) Mala distribución de la riqueza (inequidad)
- f) Débil cultura democrática
- g) Débil cultura de transparencia
- h) El centralismo en la gestión pública
- i) Las prácticas políticas clientelares y el asistencialismo
- j) Mala educación, repitencia escolar
- k) Servicios de salud/ impacto de VIH/SIDA
- l) La degradación del medio ambiente

- m) La discriminación de género
- n) La falta de una visión y planificación de largo plazo (proyecto de país)
- o) La inseguridad jurídica al acceso a las tierras (pueblos originarios)
- p) Falta de fuentes de crédito para la inversión

La pertenencia a sectores/actores o grupo vulnerables y con potencial de ser pobres como las mujeres, jóvenes, las personas adultos mayores, la pertenencia a un grupo étnico, o por estar ubicado en zonas rurales, marginales o geográficamente aisladas y marginadas política y socialmente, que se producen por factores externos e internos como:

- Las enormes brechas de desigualdad en todo sentido, los sistemas económicos o “modelos” cuyo fin y centro es el enriquecimiento, la generación de riqueza, la acumulación y no el ser humano desde un punto de vista integral.
- Las mujeres, que por su condición de sexo, tienen menos acceso en esta situación y enfrentan peores condiciones de pobreza. Por ejemplo como las personas residiendo en las zonas rurales, como los ex campos bananeros o barrios marginales urbanos. Otro factor es la vulnerabilidad socio-ambiental.
- Las organizaciones que trabajan en derechos humanos vinculan la pobreza con el acceso a la realización efectiva de los derechos humanos, tanto los civiles y políticos, como los económicos, sociales y culturales (por ejemplo, el caso de las mujeres trabajadoras de la maquila, que son vulnerables a que sus derechos laborales sean violados).
- Las estrategias de salida que buscan los pobres muchas veces contribuyen a la descapitalización social y humana, como la migración nacional e internacional que ha contribuido a la desintegración familiar y la desatención a jóvenes en edad de estudiar.

Según algunos estudios realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) en Centroamérica a inicio de la década del 2000, existe un análisis empírico que ha identificado el capital humano como el principal factor de las desigualdades en las zonas rurales centroamericanas. Datos de un estudio del Banco mundial en Honduras, Nicaragua, Panamá y Guatemala indican que las diferencias de capital humano son responsables del 13% de la desigualdad rural, el capital social un 6.7% y el capital natural un 6.3%. Este análisis consideró que el capital humano es el principal medio de empoderamiento de los pobres.

3.2 Educación y gobernanza como pilares que generan sociedades más igualitarias

La ausencia de una buena gobernanza y la deficiencia en la educación acarrear desigualdades que conllevan a la pobreza, la falta de acceso a activos y medios de producción, falta de oportunidades de educación, salud y trabajo, poca inversión pública. En el caso de los pueblos indígenas, la discriminación de la que han sido objeto, la poca participación en los gobiernos locales, la malversación de fondos y la manipulación de los mismos (que son inicialmente destinados a los pobres, pero nunca les llega), y la corrupción existente en el gobierno local y nacional, los coloca claramente en situación de desventaja económica y social.

En relación con los bajos niveles de educación y el analfabetismo a nivel rural, se observa que el grupo más afectado es la población joven, especialmente por los bajos niveles de cobertura de servicios educativos (a partir del tercer ciclo), así como la ausencia de oportunidades de formación profesional.

También se observa una limitada promoción y fomento de oportunidades de empleo e ingreso y en general de promoción de alternativas económicas, el área rural/el campo, ha sido virtualmente abandonado. No existe una política orientada a desarrollar su potencial productivo. En los últimos años, la tendencia más marcada ha sido la promoción y focalización de procesos de agro exportación. A partir de este tipo de políticas, si bien existe un nuevo sector agroexportador, no se han desarrollado procesos y marcos de política consistentes para que la fuerza laboral empleada goce de la protección de sus derechos.

Estas políticas de Estado orientadas a la apertura comercial dejan desprotegidos a los productores nacionales, generando desempleo y migración hacia los centros urbanos y el extranjero. También, en sus estímulos a la inversión extranjera, permiten flexibilidad laboral y tercerización de servicios, disminuyendo beneficios sociales de los trabajadores y/o empleo temporal con salarios reducidos que no permiten la satisfacción de sus necesidades básicas.

3.3 ¿Cuántos son los pobres en Honduras?

El manejo de las cifras por las organizaciones es variado. Algunas abiertamente dicen conocerlo, pero no tener actualización, pero todos coinciden en datos promedios que oscilan alrededor entre 70-80% y otros hablan que el 78% se encuentra en la línea de indigencia o extrema pobreza. Organizaciones que trabajan con comunidades indígenas reportan que la proporción de pobres en sus líneas de base alcanza hasta un 82%. Sin embargo los datos oficiales que se manejan son una tasa de pobreza de 63% y 42% de indigencia. Para algunas redes de ONGs como Asociación de Organismos no Gubernamentales (ASONOG) aproximadamente un 65 % de la población del país es pobre y cerca de 45 % está en condiciones de extrema pobreza.

También otras organizaciones como los afrodescendientes no están de acuerdo con que se use la medición de la pobreza (un dólar al día) porque consideran que mide más el ingreso monetario, el cual es escaso en las economías de subsistencia. Otros citan las estadísticas emitidas por estudios del Banco Mundial, por ejemplo en estos estudios se menciona que en Honduras el 35,7 % vive con menos de un dólar al día, y 14,9% con menos de dos dólares. Según en PNUD en 2004 el 50,7% vivía bajo la “Línea de la pobreza”. Otras organizaciones mencionan que utilizan la referencia de la CEPAL por considerarla más creíble, y en algunos casos coaliciones que trabajan en el comercio equitativo, como la denominada CHAAC, mencionan que conocen las estadísticas generales de los informes de desarrollo humano del PNUD o de ONGs nacionales, pero consideran que los datos oficiales varían considerando el público receptor a quien lo ofrecen.

Es necesario recalcar que los datos que se publican sobre la pobreza toman de base la encuesta de hogares del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), pues al no contar el país con un censo de población actualizado, es la información que más se acerca a la realidad nacional.

3.4 Los grupos vulnerables se encuentran en mayor condición de pobreza

Si uno se pregunta si los pobres pertenecen a algún grupo étnico, o son mujeres, o viven en las zonas rurales, la respuesta es positiva. Los entrevistados consideran que los pueblos originarios como los Tolupanes y Miskitas Maya-Chortí, Pech, los Lencas, que carecen de la capacidad de respuesta a las agresiones de la elite dominante, se ven expuestos a un mayor índice de inequidad, son considerados como excluidos y más vulnerables y, por consiguiente, en su gran mayoría viven en condiciones de pobreza. De igual manera los garífunas que emigran a los centros urbanos se ven expuestos a un alto índice de racismo y de iniquidades. En este grupo se incluyen a los pobladores de barrios y colonias adyacentes a las ciudades, especialmente la capital, y dentro de estos grupos y etnias, mujeres y adultos mayores.

La población del área rural de Honduras es la que se ve más afectada por los niveles de pobreza prevalecientes. En este sector se ubica una gran diversidad de grupos de población:

- a) Afrodescendientes, principalmente en la zona del litoral atlántico.
- b) Etnias, que se localizan en diferentes zonas del país: en la zona nor-oriental (departamento de Olancho), en la zona de la Mosquita, y en la región occidental del país, fundamentalmente.
- c) Migrantes y migrantes retornados. El grupo de migrantes son principalmente jóvenes, obligados por la falta de oportunidades. Se trata de migración tanto a nivel interno como externo.
- d) El 75% de los pobres vive en las zonas rurales, son pequeños productores sin tierra o con muy poca tierra.
- e) Las mujeres jefes del hogar.

La migración interna tiene su principal foco de atención en el nivel urbano, observándose un crecimiento poblacional de las principales ciudades de los departamentos de Colón (36.5%), Cortés (34.4%) y Francisco Morazán (20%), dado que éstos albergan los principales centros industriales y de comercio del país, por lo que son vistos como opciones para la venta de la fuerza de trabajo. En el caso de Tegucigalpa y San Pedro Sula, éstas concentran el 53% de la población urbana.

Es importante destacar que estos procesos tienen un fuerte impacto tanto a nivel de la zona rural como de la zona urbana. En el primer caso, genera procesos de descapitalización del recurso humano principalmente joven (el 60% de los migrantes se encuentra en el rango de 20 a 34 años y se estima que entre un 5% a 8% son menores de 18 años), con efectos importantes en los niveles de desintegración familiar. Con respecto al nivel urbano, generalmente los migrantes ejercen una mayor presión a nivel de los principales conglomerados urbanos, que se traduce en necesidades de servicios por parte de los nuevos asentamientos humanos, para satisfacer sus necesidades de equipamiento básico y atención en salud, vivienda y educación, entre otros.

3.5 Posibilidad de la población de salir de la condición de pobreza

La mayoría de las organizaciones opinan que se requieren cambios estructurales en las plataformas económicas vigentes y, bajo este marco, consideran imposible superar el feudalismo imperante en Honduras. Por otro lado consideran que la mayoría de programas y proyectos dirigidos a las familias pobres y a los pueblos indígenas se diluyen en buenas intenciones por tratarse de cuidados paliativos.

Coinciden que con la implementación de estrategias y políticas públicas que favorezcan las condiciones de los pobres como protagonistas de sus procesos de desarrollo pueden hacer la diferencia, es decir, que la población lo que necesita son oportunidades, y para ello se necesitan políticas y programas integrales pro-pobres y de muy largo plazo que prioricen aspectos esenciales como la educación, la salud, los derechos humanos, el desarrollo económico local, el empleo y medio ambiente para mencionar algunos.

Se requiere una política orientada a la focalización de esfuerzos para la atención a las principales demandas de la población:

- Educación, especialmente a partir del tercer ciclo, que permita la formación del principal recurso nacional las mujeres y los hombres jóvenes.
- Definición de una política de atención al campo en términos de producción para la seguridad alimentaria y para potenciar los patrimonios locales. Es decir, la promoción de alternativas económicas a partir de la producción local y/o iniciativas de negocios.
- Inversión pública con mejor distribución de los recursos productivos, con mejores oportunidades de empleo y con mayor capacidad de negociación en los mercados.

- Ampliación del acceso a créditos públicos para incentivar la producción y mejor acceso a mercados.
- Debe existir un compromiso ético de todos los sectores que no se conseguirá de la noche a la mañana, una visión de país y plan de nación que ataque fundamentalmente la inequidad en la distribución de la riqueza. Eso significará el cierre de la importación de productos suntuarios, un proceso de gestión endógena que implicará inversión pública en esa línea.
- Garantizar la seguridad jurídica de las tierras por parte del estado, con una distribución más equitativa.

Con respecto a los cambios estructurales, algunos consultados consideran que es posible que los pobres puedan salir de esas condiciones, pero actualmente las políticas estatales no se orientan a procurar su desarrollo y en vez de contribuir a la superación de la pobreza, la aumentan. Opinan que como el problema es de carácter estructural y cambiarlo significaría la pérdida de poder de decisión de los empresarios e inversionistas que fortalecen su poder adquisitivo y político a partir de las inequidades sociales.

Por otra se menciona que la condición social y política actual del país es diferente por los impactos provocados por la crisis política en 2009. Esta crisis institucional que se profundizó con el golpe de Estado provocado en junio de 2009 ha hecho más difícil la posibilidad de que la población en condición de pobreza salga de esa condición. Podría decirse que se han profundizado las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales, y que se ha dado un grave retroceso en materia de derechos civiles y políticos. Tal y como lo señala el informe del Alto Comisionado de de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la institucionalidad relacionada con los derechos económicos, sociales y culturales ha sufrido un colapso total. Desde la perspectiva de la organización indígena del pueblo Chortí, Consejo Nacional Indígena Maya Chortí (CONIMCH), se siente que van empeorando las condiciones.

Tabla 1. Indicadores para identificar una condición de pobreza extrema

• Incapacidad de garantizar la seguridad alimentaria del hogar. • Ingresos muy bajos que no alcanzan para cubrir las necesidades básicas de salud, educación, vivienda. • Las condiciones de la vivienda y manera en que viven (materiales con los que está construida, hacinamiento). A veces poseen casa y en otros casos viven con otras familias que les dan posada. • Falta de oportunidades de participar en la sociedad y de influir en la toma de decisiones. No están articulados a una organización local comunitaria. • Ubicación en zonas vulnerables a los desastres -no tan naturales- los que sacan a flote las contradicciones existentes, intensificándolas y poniendo en relieve el deterioro económico y cultural existente. • La falta de acceso a un trabajo digno para obtener los ingresos necesarios para cubrir las necesidades de la familia. • Imposibilidad de trabajar por discapacidad y otras situaciones. • Son familias numerosas, sin ingresos y sin bienes de producción, no tienen tierra, padecen de severa desnutrición. • La ausencia de acceso a medios de producción y comercialización de un individuo o un grupo de personas.

4. Resultados del estudio

4.1 Derecho a tener una forma de organización

El derecho de las personas a determinar su propia forma de organización tiene su origen en el más amplio concepto de autodeterminación de los pueblos que está recogido en algunos de los documentos internacionales más importantes, como la Carta de las Naciones Unidas o los Pactos Internacionales de Derechos Humanos.

Las organizaciones consultadas coinciden que los pobres están ubicados en todo el país, pero con una concentración en las zonas rurales y en los municipios de la región sur y occidente del país, y en las zonas urbano marginales de San Pedro Sula y Tegucigalpa. En el caso de las organizaciones afrodescendientes, trabajan en zonas donde hay mucha influencia de la llegada de la remesa. El Equipo de Reflexión Investigación y Comunicación (ERIC) trabaja en términos geográficos, en la zona norte y occidente del país (zona rural: se distinguen las zonas de valles: Valle de Sula, Quimistán y Aguán), y montañas y en zonas urbanas, especialmente zonas urbano- marginales de El Progreso (Valle de Sula).

El Consejo Hondureño del Sector Social de la Economía (COHDESSE) que trabaja en el sector social de la economía, se ocupa de poblaciones ubicadas en los sectores con mayor potencial productivo. Sin embargo las empresas de economía social surgen desde espacios de exclusión en la búsqueda de mejorar sus condiciones de vida, ante el abandono del Estado. La ventaja de las empresas de economía social es su efecto en la redistribución de la riqueza y la reducción de la pobreza, por supuesto en una filosofía de ayuda mutua, intercooperación, unidad y disciplina. Hay muchos ejemplos en el país de empresas de economía social que están en ese esfuerzo.

Además expresan los avances que en materia de organización social se han logrado en el país, dando lugar a diferentes expresiones organizativas, pasando de la organización tradicional, como los patronatos comunales, a formas alternativas, es decir espacios organizativos con una visión más estratégica e independientes de los gobiernos locales. En el caso de las comunidades originarias hay intereses que dan mayor cohesión y están vinculadas a su propia cosmovisión y prácticas y costumbres que desde ellas se desprenden.

Las personas en condición de pobreza muchas veces no participan en estas organizaciones porque pierden motivación al ser excluidas por otros por ser analfabetas o porque no tienen la posibilidad de dedicar tiempo a reuniones, dado que obtienen los ingresos del jornal del día. En otros casos la dificultad es porque son personas que normalmente pertenecen al “sector informal” de la economía, o son mujeres sin trabajo (o ingresos muy eventuales logrados mediante ventas de comida, costuras) recluidas en sus casas.

Existen varias formas de organización, todo depende del contexto. Se pueden clasificar como sociales, productivas y micro empresariales. Por lo general en las redes hay una o dos representantes pero las decisiones se toman en consenso, generalmente entre las personas que saben leer y escribir. Las expresiones de estas organizaciones son las siguientes:

- a) Los patronatos de desarrollo comunitario, que a su vez se integran en asociaciones y federaciones de patronatos.
- b) Las redes de mujeres, que son una organización que trasciende objetivos domésticos tradicionales y se orientan más a la promoción e incidencia en cuanto a los derechos de las mujeres. A nivel de base se organizan en “Círculos de amigas” y/o comités de mujeres, que a su vez se integran en redes de mujeres (para aspectos productivos), igualmente se integran y participan en iniciativas financieras, a nivel de cajas rurales.

- c) Asociaciones de productores y artesanos, empresas asociativas campesinas, tiendas de consumo comunitario. En el caso de las y los productores, también adoptan la modalidad de redes, y dependiendo del tipo de producto y su potencial, existen conglomerados de productores que las integran, así como diversidad de tipos de organizaciones (asociaciones, cooperativas, empresas asociativas campesinas). En general articulan productores, procesadores y comercializadores. Es decir, que fomentan cadenas de valor o productivas.
- d) En el caso de los jóvenes, existen grupos juveniles de base que se integran en redes sectoriales, redes municipales y expresiones de gestión social y política denominadas Comisiones Municipales de Juventud. Este tipo de organizaciones, a su vez, forman parte de redes regionales de jóvenes.
- e) Organizaciones culturales o grupos de danza en el caso de las comunidades afrodescendientes. También están las organizaciones de jóvenes, ancianos y cooperativas de productores.
- f) Consejos indígenas rurales o tribales, las federaciones indígenas y la confederación indígena compuesta por todos los pueblos del país.
- g) Coordinadoras de sociedad civil, las cuales son un espacio más integrador y representativo y desde las cuales se impulsa una visión más estratégica: vale destacar, que este tipo de organizaciones de base y nivel municipal a su vez se articulan a instancias regionales o nacionales que constituyen sus referentes. Por ejemplo, movimientos sociales o plataformas de acción política a nivel nacional (caso de los jóvenes con la Plataforma en pro de los Derechos de las y los Jóvenes, el Foro Nacional de Juventud...) y en el caso de organizaciones productoras de base del sector reformado, p.e, que están articulados a su referente nacional (el Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras, COCOCH.)
- h) También en Tegucigalpa están los actores de representación nacional, como las centrales sindicales (3), para atender principalmente el tema de derechos laborales, y las centrales campesinas que están aglutinadas en el COCOCH y el Consejo Nacional Campesino (CNC), que a su vez tienen sus propias estructuras de base a nivel de las diferentes regiones del país.
- i) Comité de Familiares de Migrantes de El Progreso (COFAMIPRO).
- j) Red de Mujeres de El Progreso (REMUPRO).
- k) Red de jóvenes, que reúne a varios grupos de jóvenes de comunidades del margen derecho del río Ulúa, en el Valle de Sula.
- l) Las Comisiones Ciudadanas de Transparencia, las cuales promueven auditorías sociales y fomentan cultura de transparencia
- m) Red de Patronatos: formada por patronatos de comunidades del margen derecho del río Ulúa, en el Valle de Sula, en tres municipios: El Negrito, El Progreso, Tela.
- n) Red de Juntas de Aguas: formada por juntas de agua de comunidades del margen derecho del río Ulúa, en el Valle de Sula, en tres municipios: El Negrito, El Progreso, Tela.
- o) Red Social para el Desarrollo Humano: formada por organizaciones comunitarias de barrios urbano-marginales de El Progreso, con alta vulnerabilidad socio-ambiental.
- p) Asociación Intermunicipal de Desarrollo y Vigilancia Social de Honduras (AIDEVISH), que está formada por las organizaciones y redes mencionadas arriba.

- q) Movimiento Amplio por la Dignidad y la Justicia, cuyo eje es la lucha contra la corrupción. Esta organización es de cobertura nacional.

Cada organización tiene su manera de articularse, pero todas tienen más o menos la misma lógica en su estructura:

- La máxima autoridad es la Asamblea que, aunque es abierta, se intenta que al menos acudan un número determinado de representantes por comunidad o sector (el sector une varias comunidades).
- La organización está instituida a nivel territorial mediante grupos o sectoriales, que corresponden a una o varias comunidades.
- El comité coordinador (se denomina de diferentes maneras) está formado por representantes de estos grupos sectoriales.

Existen varias formas: lo más común son organizaciones de base y organizaciones de segundo grado (asociación de varias o muchas organizaciones de base), y las decisiones son tomadas en asamblea de base o de representantes de base en el caso de las de segundo grado). Sin embargo, para las organizaciones de base consultadas y las organizaciones indígenas y afrodescendientes existe la tendencia de deconstrucción del estado-nación como parte del neoliberalismo imperante, y en su defecto promueven el formato de la ONG “desarrollista”, la que se vincula con objetivos inmediatos y se desvincula del compromiso político. Es decir, se dedica de forma exclusiva a la ejecución de proyectos productivos abandonando los cambios de las estructuras neocoloniales.

Por su parte las organizaciones sociales junto a otras como cajas rurales, productores, cooperativas, entre otras, se articulan a espacios organizativos más amplios a nivel de mancomunidades, departamento o región. A este último nivel estamos hablando por ejemplo de la plataforma Espacio Regional de Occidente (EROO).

EROO es una expresión organizativa que surge a partir de la construcción del tejido social desde lo local. En la misma participan gobiernos locales y sociedad civil, sin que ello represente pérdida de autonomía de la ciudadanía, ya que ambos sectores tienen su propio espacio y agendas, pero luego han ido construyendo uno en común que responde a las necesidades, objetivos e intereses compartidos.

Las organizaciones más recientes, es decir de los últimos diez años aproximadamente, muestran formas innovadoras de organización así como en la forma de su estructura, es decir se utiliza menos lo de presidentes, vice presidentes etc., y se utiliza más lo de secretarías. También se insiste en la participación de las mujeres en cargos claves y no solamente como secretarías de acta, como ha sucedido a lo largo de la historia.

Las formas de asambleas son más participativas y democráticas, se implementa con frecuencia el voto secreto para hacer más transparente y participativo el proceso de elección de sus órganos directivos.

Aunque coinciden que en Honduras hay un nivel impresionante de asociatividad, que incluye desde asociaciones rurales, de mujeres, de jóvenes, de pequeños productores, cooperativas etc., en general hay un problema de falta de renovación a nivel de los líderes, las asambleas de socios son débiles y a nivel interno existe una dinámica por lograr la legitimidad, la representatividad y el compromiso con las causas de los pobres. La dirigencia debe ser creíble y generar confianza para constituir bloques de incidencia para conseguir logros, sin embargo la gente es muy cómoda y busca siempre quienes le resuelvan sus problemas, pero cuando no hay solución fácilmente culpan a la dirigencia de no hacer tal o aquello.

En el otro caso, la dirigencia es oportunista y a nombre de los otros consigue beneficios personales de su posición. El mantenimiento y desarrollo de la organización se da cuando su planteamiento es sentido y

capta el interés de sus miembros. En tanto ésta no abandone ese planteamiento, la organización no solo se mantiene, sino que crece.

Otros opinan que los y las pobres deben organizarse, pero se requiere algún acompañamiento para el despegue. Ellos deben generar sus propias estrategias de organización y mecanismos representación. Ojalá que no sean modelos copiados del sistema excluyente.

Las motivaciones para organizarse son buscar una salida colectiva a los problemas locales: unirse para luchar para acceso a la tierra; tener fuerza para exigir al gobierno cumplir con sus demandas; mejoramiento de la comunidad; implementar proyectos para mejorar el nivel de bienestar, proyectos productivos, compartir aprendizajes y hasta la reivindicación de sus derechos territoriales, como el caso del Consejo Indígena Maya Chortí, que está exigiendo apoyo para la recuperación de las tierras, del idioma Corti, y la conservación de sus costumbres y tradiciones, así como el respeto a la cosmovisión Maya Chortí.

El motivo de su origen es la necesidad de lograr el desarrollo integral de sus comunidades, o de obtener respuesta inmediata a grandes carencias (grupales y en algunos casos, comunitarias). Es la necesidad de ser tomados en cuenta, de luchar por su inclusión y participación en la toma de decisiones, y encarar los problemas estructurales que condicionan la pobreza.

Existen algunas motivaciones que son de índole más definida, como el deseo de tener más fuerza, la defensa de un territorio y sus recursos y alguna motivación religiosa o doctrinal o, en el caso de las mujeres que se unen para luchar en contra de la violencia doméstica. A partir de ahí, se han ido uniendo en otros esfuerzos como ganar espacios de participación en la comunidad, la alta vulnerabilidad ambiental y social de la zona en que trabajan estas organizaciones, la necesidad de realizar gestión y vigilancia social sobre las políticas y obras públicas que se realizan en esa zona y la conciencia de que presentando las propuestas y demandas unidas tendrían más incidencia.

En las organizaciones económicas las motivaciones están alrededor del establecimiento de centros de mercado para sus productos, capacitación en mercadeo y empaque de productos, apoyo económico para el desarrollo de proyectos productivos, leyes que les protejan del dumping o la apertura comercial para la importación de bienes que ya producen.

Por ejemplo COFAMIPRO y REMUPRO nacieron con unas demandas específicas, vinculadas a los derechos de los migrantes y de las mujeres. La Red de Jóvenes nació motivada por el análisis de los derechos de la juventud y la promoción de la participación de los jóvenes en las organizaciones comunitarias, con sus demandas y propuestas específicas. El Movimiento Amplio por la Dignidad y la Justicia (MADJ) tiene como principal objetivo la lucha contra la corrupción, de hecho su origen está ligado a la huelga de hambre que llevaron a cabo varios fiscales para denunciar la corrupción en el ministerio público.

Entre las cosas que contribuyen a su desarrollo y mantenimiento está el nivel de articulación entre sí, las capacidades de gestión que han logrado desarrollar y el apoyo y acompañamiento de algunas ONGs comprometidas con sus procesos, así como organizaciones de cooperación solidaria.

En otros casos se organizan por el interés de acceder a algunos servicios de organizaciones y de gobierno. Hay alguna exigibilidad en las organizaciones que van desde el compromiso con la organización manifestada en la puntualidad, el pago de algunas contribuciones, y varias de ellas tienen criterios para el ingreso o rechazo de nuevos miembros. Lo que contribuye a su mantenimiento y desarrollo es el nivel de apropiamiento y compromiso que los participantes van adoptando. Lo perverso es que cuanto más condicionalidades hay, se genera más exclusión de los pobres que no pueden cumplir con los requisitos. Por esta razón se considera que para lograr este fortalecimiento y consolidación, las organizaciones requieren de capacitaciones y acompañamiento.

Existen organizaciones amplias y otras más restringidas que buscan mejorar la calidad de vida de grupos particulares. En algunos casos son grupos heterogéneos pero con un interés común, su eje de articulación es lo comunitario. Otros casos son grupos particulares, como las zonas geográficas en el Departamento de Lempira, donde predomina la población indígena Lenca que también tiene su propia organización. Puede ser cualquier tipo de organización, con diferencias entre sí (que siempre existen, desde ideológicas hasta cosas frívolas), la cohesión se da con las coincidencias, si estas son satisfechas, ya no hay interés común que los una, aunque no se descarta la preexistencia de otras que mantengan unida a la organización.

Las organizaciones e instituciones consultadas apoyan a estas organizaciones locales y comunidades por medio del fortalecimiento de sus capacidades con acciones tales como:

- Ofreciendo acceso a financiamiento para implementar proyectos de desarrollo.
- Apoyo a procesos de organización comunitaria para la gestión del territorio (consejos forestales, planes de manejo, juntas de agua, etc).
- Desarrollando formación de conciencia social, desarrollo de capacidades, habilidades y conocimientos de los liderazgos a través de procesos de educación no formal.
- Transferencia de tecnologías y metodologías con enfoque eco-sostenible, a través del diseño e implementación de planes de fincas integrales; organización empresarial.
- Capacitación en gestión para la reducción del riesgo y vulnerabilidad y adaptabilidad al cambio climático.
- Acompañamiento a procesos de acceso a tierra, vía reforma agraria.
- Formación de líderes para la participación política y la incidencia.
- Articulación de espacios de debate y construcción de propuestas de política pública.
- Fortaleciendo sus capacidades de gestión organizativa, de participación ciudadana y de incidencia en políticas públicas.
- Procesos de capacitación en los tópicos de su interés, actividades de información y divulgación de los tratados de libre comercio que impactan en sus condiciones de vida, consultas o diagnósticos comunitarios, promoción de sus productos mediante la WEB, boletines informativos y ferias de productores y artesanos.
- Las organizaciones indígenas y afrodescendientes centran sus esfuerzos en la defensa del territorio ancestral y de su cultura. Además en la defensa de los derechos humanos de las comunidades que integran los pueblos.
- Revalorizando el saber popular.
- Con acompañamiento estratégico, a nivel local, sectorial, regional y en el caso de gremios, la acción es a nivel de la dirigencia nacional, actualmente con mayor énfasis en el cumplimiento de derechos (pe. el sector de los gremios sindicales).
- Acompañamiento organizativo: promoviendo el fortalecimiento de las organizaciones (participación de las bases en la toma de decisiones, elaboración de propuestas y demandas, que además de gestión, realicen vigilancia social, etc), y la articulación de las mismas con otras aliadas.
- Formación socio-política. Formación en aspectos organizativos, análisis de realidad, social y política.

Desde la perspectiva de las instituciones públicas, se considera que el mayor recurso para financiar estas organizaciones proviene del voluntariado, cuya entrega está enmarcada en los principios de solidaridad hacia los pueblos que sufren, intentando transformar su situación de pobreza con la autosuficiencia. Por ejemplo el COHDESSE apoya a las empresas, y si éstas asumen compromiso ético, las comunidades se benefician. Ya se ha comprobado que hay una relación directa: entre más empresas de economía social hay en un municipio, los IDH son mayores.

Por esta razón los lugares para llevar a cabo las reuniones son los centros comunitarios, a veces debajo de un árbol; en la sede de algún ONG o iglesia, en las sedes de organizaciones indígenas o de las organizaciones de productores, escuela o domicilios de los miembros. Las instituciones o la comunidad son las responsables del mantenimiento de estos centros. En los últimos años algunas organizaciones como OFRANEH, han venido apoyando la creación de radios comunitarios como espacios políticos y culturales de las comunidades, dándole prioridad a la participación de los jóvenes en su manejo.

El COHDESSE dispone de un local para capacitaciones, asambleas o reuniones de trabajo en el edificio de HONDUPALMA en Tegucigalpa. A nivel de otras regiones se accede a centros de capacitación, salones de cooperativas u otras empresas de economía social. El mantenimiento lo da cada una de las empresas.

Las reuniones de nivel municipal y regional se realizan en centros de capacitación, salones municipales, escuelas o salones de conferencias. Cuando se trata de proyectos que financia el gobierno estas instituciones promueven reuniones en hoteles, casas de huéspedes, espacios de entes financieros etc., que son pagados y los propietarios brindan su mantenimiento.

Los aportes brindados por los consultados en relación a los principales problemas que enfrenta la organización y las estrategias que siguen para resolverlos se presentan en el cuadro siguiente:

Tabla 2. Problemas enfrentados en las organizaciones y estrategias de solución

Principales problemas que enfrentan las organizaciones	Estrategias para solventarlos
Falta de acceso a recursos financieros para trabajar.	Buscando apoyo con organizaciones solidarias para ejecutar proyectos y realizan actividades locales para recaudar fondos.
Liderazgo débil, se trabaja actualmente en la generación y fortalecimiento del mismo.	- Es una de las aéreas más complejas para lograr cambios, pero trabajan en el tema de unidad y construcción de consensos y, - Fomentando el diálogo interno y externo.
Prácticas caudillistas de algunos líderes, por la escasa capacidad de gestión, y por la duplicidad de roles.	Tratan de resolverlo generando el diálogo y en algunos casos buscan el apoyo externo.
Poca capacidad para incidencia o influir en políticas públicas.	Buscando apoyo de ONGs y otros actores.
Niveles de analfabetismo y bajos niveles de educación de la población.	Organizando espacios de análisis y reflexión.
Niveles de confrontación y polarización agudizados con la crisis política.	Consultando con las bases permanentemente.

• Escasas oportunidades y condiciones para la participación calificada de las mujeres y jóvenes, aunque valoran que es mejor que hace 5 años.	• Capacitando a sus miembros para que haya más sensibilización al tema.
• El contexto actual de retroceso agudo en la institucionalidad a partir del golpe de estado.	• Las soluciones dependen de los lugares, se llega a un acuerdo con las compañeras, se van analizando las situaciones y resolviendo los conflictos.
• Mantener la unidad y coordinación de acciones políticas entre las organizaciones miembros.	• Desarrollando frecuentes reuniones de la Comisión Política y la realización de asambleas anuales para definir acciones conjuntas y de seguimiento a sus planes de incidencia política.
• Actualización en procesos de formación, principalmente para potenciar relevos generacionales.	• Acompañamiento estratégico para el desarrollo de procesos de gestión política, principalmente para articular acciones/agendas a nivel regional y nacional, así como para la construcción de espacios propios. • Procesos que permitan vida de grupo. Es decir, la comunicación y procesos de gestión del nivel nacional a la base y viceversa.
• La tenencia de la tierra.	• Lo intenta resolver haciendo que se cumplan los acuerdos firmados con el gobierno en caso de la tenencia y legalización de tierras.
• La gente con una visión equivocada priorizando el dinero, antes que los procesos de formación es un elemento fundamental, pero en el cortoplacismo, sin planificación, busca solución inmediata.	• Han avanzado con las empresas y sus dirigencias con una visión de largo plazo, más estratégica y se han obtenido logros.

Existen otros problemas que son provocados por factores externos a la organización, que escapan a sus posibilidades para solventarlos, entre ellos se mencionan los siguientes:

- El sectarismo y tradicionalismo político
- Vulnerabilidad ambiental
- Migración
- Condiciones de extrema pobreza de los y las líderes
- Criminalidad y violencia
- Ingovernabilidad

En los últimos años la participación de la mujer ha mejorado muchísimo, involucrándose más activamente y han comenzado a desarrollar y ejercer liderazgos en los diferentes procesos organizativos. Tienen participación, sin duda en menor grado que el hombre, pero con importantes avances. Sin embargo en las organizaciones mixtas las mujeres ocupan menos puestos en los niveles

Los principales retos: que atraen una de la consecuencia más grande es el deterioro de las condiciones de vida, la pobreza que se ha venido grabando de generación en generación, que trasciende de épocas muy remotas porque nuestros antecesores no han tenido la oportunidad de educarse, de vivir en un medio de seguridad, de alimentarse adecuadamente, de tener acceso a los programas de salud, de disponer de una vivienda con un medio ambiente sin contaminación. Se pretende resolverlos porque sin una buena orientación familiar el estado podría ser presa fácil para incrementar los grupos de delincuencia en cualquiera de sus expresiones como: terrorismo, narco tráfico, grupos armados, pandillas etc,

Tomado del cuestionario del gobierno PRONADERS.

de dirección. Las comunidades garífunas consideran que existe una sociedad de índole matrifocal, de ahí que la OFRANEH considera el rol de la mujer como la clave del mundo garífuna.

En el caso de la Organización de Mujeres Miskitas (MIMAT), valoran que como la organización es conformada por mujeres en su totalidad, son ellas las que lideran su dirección. En la organización indígena Maya Chortí las mujeres juegan un papel importante y buscan la igualdad de derechos y de oportunidades, además por ellas se ha logrado el reconocimiento internacional de la organización. En Comité de Familiares de Migrantes de El Progreso (COFAMIPRO) tienen un alto liderazgo e influencia en la toma de decisiones, ya que quienes han tomado la iniciativa de luchar por los derechos de los y las migrantes han sido principalmente sus madres.

Desde el punto de vista de colectivos, están integradas en redes, principalmente a nivel local y municipal (en procesos asociados al campo productivo, principalmente, y en espacios de gestión política regional, como el caso del Movimiento Popular Comunitario, MPC, en la zona Sur, con representación de delegadas).

Las mujeres participan en diferentes posiciones:

1. A nivel de estructura participan en puestos directivos (ej. Presidenta de la organización).
2. Se involucran en los procesos de gestión de conocimientos como facilitadoras y educandos.
3. La organización promueve la participación de mujeres en los espacios de toma de decisión.
4. Se aseguran que entre los beneficiarios las mujeres tengan participación decisoria (se firman convenios bajo la firma de ambos miembros de la pareja).
5. Se construyen los planes de finca con la participación de toda la familia (todos deciden).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), reconoce que las mujeres que pueden acceder a la educación y participar en la toma de decisiones económicas y empresariales se convierten en una fuerza impulsora clave en la lucha contra la pobreza cuando sus condiciones se equipara a las de los hombres, mejoran su nivel educativo, el estado de salud, y su situación económica, puesto que en ocasiones pueden incluso comprar sus propias tierras, o abrir negocios.

A menos que sean organizaciones específicas que trabajen en temas de niñez y juventud, la participación de estos grupos en las organizaciones comunitarias no es muy alta. La Coordinadora de Instituciones Privadas Pro las Niñas, Niños, Adolescentes, Jóvenes y sus Derechos (COIPRODEN) es una organización que trabaja el tema de la niñez y adolescencia, la documentación, las propuestas, son consultados permanentemente a los jóvenes, pero consideran que en la toma de decisiones no se las ha generado espacio. Algunas organizaciones indígenas buscan apoyo para ellos y se buscan nuevos líderes en los jóvenes.

Los jóvenes mayores y adolescentes han sido más incluidos en los últimos tiempos. Con los niños y niñas falta mucho aun, pero se ha avanzado en cuanto a la sensibilización a nivel de las organizaciones, por lo cual se han comenzado a establecer mecanismos de inclusión y mayor atención a este grupo. Se procura involucrar mayoritariamente a jóvenes en los procesos de desarrollo comunitario (muchas familias jóvenes están organizadas en la producción agroecológica, muchos jóvenes de ambos sexos se están formando como líderes, y se está invitando a líderes jóvenes a formar parte de ciertas estructuras).

En el caso de los niños son escasas las organizaciones que trabajan con ellos de manera especializada. Se les incluyen desde la unidad de producción familiar. El Centro de Desarrollo Humano (CDH) es una de estas organizaciones que trabaja con el segmento de población de 12 a 30 años. Está articulado desde la base: grupos y expresiones juveniles se encuentran unidos en redes sectoriales y municipales, con una perspectiva

de articulación a nivel regional y nacional. Es decir, que cuentan con sus propios procesos organizativos, de cara a lograr incidencia para la reivindicación de derechos a nivel nacional, a partir de la articulación de agendas desde el nivel local.

El Equipo de Reflexión Investigación y Comunicación (ERIC) trabaja con la juventud, involucrándolos en los asuntos de la comunidad y visibilizando sus propuestas e inquietudes. Para ello primero se han organizado como jóvenes y han reflexionado sobre su realidad, y desde esa plataforma han comenzado a involucrarse en organizaciones como AIDEVISH.

Las organizaciones e instituciones brindan talleres de capacitación a las comunidades e instancias formadas por familias en condición de pobreza, enfocados en su empoderamiento, lo cual se hace mediante capacitaciones que buscan el desarrollo de sus capacidades. Para ello utilizan metodologías innovadoras como las escuelas de alternancia, conversatorios, círculos de aprendizaje o talleres con enfoque de educación popular, en los siguientes temas:

- Capacitaciones en gestión de proyectos.
- Talleres temáticos (cambio climático, igualdad de género, prevención de VIH/SIDA, participación ciudadana).
- Participación política, planificación, derechos humanos, derechos sexuales y reproductivos dirigidos a mujeres.
- Fortalecimiento de capacidades en análisis de contexto e incidencia política.
- Mejoramiento de sistemas productivos.
- Talleres de formación en comercialización alternativa.
- Talleres de técnicas de producción sostenible y fortalecimiento del empresariado social.
- Derecho indígena y análisis de leyes nacionales.
- Administración y ejecución de proyectos.
- Atención a niñez de la calle.
- Atención a discapacitados, prevención de la violencia.
- Atención legal en violación de derechos.
- Elaboración de medicina tradicionales y sobre artesanía.
- Planificación y desarrollo empresarial a las empresas de economía social, entre temas más destacados.

Las capacitaciones están principalmente dirigidas a mujeres y casi ninguna a los niños y niñas. El CDH tiene trabajo enfocado en niñez, adolescencia y juventud, y se ha venido estructurando el diseño curricular de un programa orientado a potenciar el protagonismo de las y los participantes (niños, niñas y jóvenes) y, en el caso de las mujeres, en el marco de procesos organizativos. A partir de la estrategia de género se brinda atención al tema de formación, principalmente en metodologías organizativas, normas parlamentarias, género y desarrollo, autoestima, marco legal vinculado a la protección de la mujer, tecnologías productivas y desarrollo financiero (cajas rurales).

En la organización Maya Chortí se brindan capacitaciones a los niños y niñas sobre el idioma Chorti y tradiciones culturales y espirituales, a las mujeres sobre derechos, legislación, incidencia política etc. Igualmente el COHDESSE cuenta con un programa de mentorado con mujeres líderes de la economía social y sus pupilas/discípulas.

Según el IIDH, en las sociedades y países democráticos de Latinoamérica hay una gran cantidad de población pobre que no puede exigir sus derechos. Ello porque pocos grupos o familias controlan el poder y concentran la propiedad de los bienes materiales y de las riquezas que no son sometidas a un proceso de redistribución.

En las comunidades afrodescendientes la Organización Fraternal Negra de Honduras brinda acompañamiento a dos organizaciones, la Organización de Mujeres Garífunas de Honduras (OLAMUGAH) y la Organización de Jóvenes Garífunas (NANIGU), con las cuales se trabaja en las problemáticas más relevantes del pueblo garífuna.

4.2 Derecho a votar y ser votados

El segundo eje de investigación se refiere al derecho de elegir y ser elegido, y requiere de datos empíricos sobre el acceso que lo pobres tengan al ejercicio de este derecho. En particular, se requiere un acercamiento a las instituciones públicas para identificar el contexto dentro del cual la población pobre ejerce su derecho al voto y cómo lo interpreta.

Bajo este último aspecto (el de la interpretación), el IIDH considera de suma importancia conocer cuál es la percepción de la población pobre con respecto a las votaciones y al procedimiento electoral, si lo considera simplemente como un medio de declaración de poderes existentes, o como un medio efectivo de elección y distribución de la representación popular en las instituciones públicas y, con respecto a esto, si tiene conciencia de que no solamente es posible elegir, sino también ser elegido.

Según los consultados la pobreza y la exclusión son una limitante importante para el ejercicio electoral, en tanto no es suficiente preguntarse ¿quién vota? y ¿dónde vota? sino también ¿en qué condiciones se vota? dado que no es lo mismo votar bien informado, sano y bien comido, que votar desinformado, enfermo y con el estómago vacío. Por tanto, mientras no se tomen en serio los derechos económicos, sociales y culturales que están proclamados en nuestra Constitución y en los instrumentos internacionales ratificados por Honduras, no será posible la implementación de políticas públicas encaminadas a reducir los altos niveles de pobreza para que no haya prisioneros del “voto hambriento”, lo cual implicaría democratizar la riqueza y el bienestar, y garantizar que la democratización de la sociedad se inicie en la experiencia cotidiana de la gente mediante el acceso a los medios indispensables para la promoción de su dignidad, y de este modo lograr su participación real en las decisiones trascendentales del país.

La población no cuenta con el desarrollo de una cultura política que ayude a orientar procesos de voto consciente. El bipartidismo en el país tiene raíces estructurales y de mucha tradición: es la observancia del poder político visto como una herencia familiar. Como se indicó, fundamentalmente prevalece el bipartidismo, lo cual en gran medida está relacionado con la condición de pobreza de la población, lo que a su vez está vinculado, entre otros, con los niveles educativos y de formación política de la población.

En cuanto a las libertades para ejercer el voto, los pobres no tienen mucha fe en los políticos y por su condición de analfabetos tienden a participar menos que otros grupos. Los que viven en zonas aisladas no tienen recursos financieros para transportarse a los lugares de votación. Sin embargo existen muchas limitantes en las zonas aisladas como la Región de la Moskitia, donde existe un alto porcentaje de población sin registros y sin documentación para ejercer el voto, o que padece limitaciones físicas, lejanía del centro de votación o bien porque no hay las condiciones para que los indígenas sean electos.

Sin embargo en términos legales sí existen esas libertades:

4. La libertad de elección en la selección de representantes calificados. Los mecanismos de democracia interna de las organizaciones se enfocan al empoderamiento de estructuras piramidales poco flexibles, en todos los ámbitos;
5. La libertad de opinión y libre emisión del pensamiento, por el escaso acceso a los medios de opinión pública, que limita la participación en muchos niveles de decisión;
6. La libertad de locomoción, que impide la llegada a los centros de votación y elección.

El problema no es específicamente el voto, y las organizaciones sociales consultadas consideran que el Estado brinda ese derecho. Para las organizaciones indígenas y afrodescendientes se trata de una crisis profunda de la democracia marcada por una gobernabilidad sinónimo de saqueo e ignominias, y por la falta de voluntad política para cambiar la constitución de 1982, que no fue formulada bajo procesos de amplia participación social por estar saliendo de muchos años de dictadura militar.

El Estado no brinda muchas formas de apoyo a las personas en condición de pobreza para que ejerzan su derecho al voto. Más bien la pobreza y otras condiciones de marginación son vistas como una “ventaja” en la lucha política por parte de quienes tienen el control político institucional en el sentido de que aprovechan para “comprar votos” o realizar campañas oportunistas, llevando “regalos” a las comunidades más pobres para obtener su adhesión.

A veces los partidos políticos sustituyen al Estado, ofreciendo las facilidades para llevarlos en camiones a votar y darles comida o dinero y otros beneficios, pero esto aumenta el clientelismo político en vez de crear mayor conciencia sobre el voto. Por ejemplo ofrecen:

- a) La documentación de los votantes (sesgada políticamente)
- b) Recursos para la transportación y la comida en algunos casos
- c) Difusión de contenidos preelectorales (intencionados)

La modalidad de voto domiciliario ha sido un avance para la población, pues le permite acceder a los centros de votación. Sin embargo el balance con respecto a las limitaciones tiene un peso significativo:

- a) La educación electoral es muy precaria y está básicamente orientada a la población esencialmente alfabeta. Se realizan procesos promovidos por los mismos políticos, por lo que el sesgo es fundamentalmente partidario.
- b) El Registro Nacional de las Personas (RNP), según información pública, no es un sistema saneado.
- c) Las nuevas generaciones cada vez se observan más apáticas a participar en política, debido a los altos índices de desconfianza en el sistema, sus dirigentes y candidatos.
- d) Algún grado de escepticismo, rechazo a las candidaturas existentes y la importante emigración de ciudadanos hondureños hacia el exterior desde la década de 1990.
- e) No existen espacios de formación y promoción de una clase política que motive y promueva nuevos liderazgos.
- f) Existe mucha manipulación en la información (campaña) de los encargados de las urnas y mesas electorales.

En el último programa de ajuste (paquetazo), la emisión del documento de identidad tiene un costo que es gravoso para los pobres, al igual que la emisión de las actas de nacimiento. Este nuevo esquema limitará aun más la posibilidad de que los pobres participen en los procesos electorales, y si esta familia o persona pobre es además discapacitada o vive en área marginal, las posibilidades de participar en el proceso electoral son mínimas. Sin embargo las organizaciones que trabajan en la observación electoral mencionan que la aplicación de la iniciativa de ley donde se grava con un costo la reposición de la tarjeta por extravío o por deterioro está detenida por presión de grupos organizados.

Tabla 3. Medios que las instituciones públicas ponen a disposición de las personas en condición de pobreza para las votaciones

- Calidad de las papeletas (diseño y uso): La calidad de las papeletas es aceptable, full color, fotografía de los candidatos, papeletas separadas para cada uno de los niveles electivos, la columna que limita el espacio para que el elector marque su preferencia es de un tamaño aceptable. Resultan de manejo tedioso, principalmente por el tiempo que debe disponer la persona para elegir y consignar su voto. Sumado al grado de analfabetismo y educación electoral, resulta en un alto nivel de votos nulos, especialmente por la manera de marcar. La boleta electoral para los presidentes y diputados es muy larga, difícil de usar sin una capacitación previa. Tiene ahora la fotografía de los candidatos y candidatas pero aun así no es de fácil entendimiento. Los indígenas consideran que son muchas las papeletas aunque son de buena calidad, pero tienden a confundir.
- Señalización (calidad y facilitación de condiciones de orientación al votante): Son aptas para personas que saben leer y escribir pero difícil para los que tienen niveles bajos de escolaridad. El sistema obliga que la inscripción de los ciudadanos y ciudadanas en la lista electoral de la Mesa Receptora de Votos se aplique el criterio de acuerdo al domicilio (voto domiciliario), por tanto no requiere en forma rigurosa la señalización, pero hay que indicar que en los centros de votación que se ubican en los edificios de las universidades de dos ciudades de mucha población se requiere la señalización. Está relacionado con procesos de educación y formación electoral, la cual es sumamente precaria, especialmente realizada por los mismos políticos, lo que vuelve altamente vulnerable el proceso.
- Padrón electoral (excluyente o incluyente; identificación de las zonas donde las limitaciones son mayores): por su naturaleza el Censo Nacional Electoral se conforma en forma automática y simultáneamente al emitirse las tarjetas de identificación, pero la existencia de barreras institucionales lo convierte en excluyente, por ejemplo, cuando la población de los sectores pobres salen de su domicilio electoral en búsqueda de trabajo se suman al ausentismo electoral, no ejercen el sufragio por razones no imputadas a él, sino debido a la incapacidad de la institución responsable de estos problemas. Se dan más problemas en las zonas rurales, en comunidades distantes. Según análisis públicos, la dificultad estriba en que no es un sistema saneado, lo que es aprovechado por los mismos políticos para trámites de documentos de votación (documento de identidad), para sus parciales, en ocasiones sin base documental de registro.
- Discapacidad. ¿son las personas en condición de pobreza más proclives a contar con menos atención y condiciones para ejercer derechos? No hay facilidades de acceso para personas con discapacidad. Esto es un grupo muy excluido y son los menos atendidos.
- Apoyo para mujeres embarazadas o para papá o mamá que lleguen a las urnas con sus hijos: ninguna facilidad extra para estas personas. El único apoyo que tienen es el derecho de ubicarse de primero en la fila de electores.
- Modalidad de votación y analfabetismo (voto electrónico versus voto manual): el voto manual sigue siendo la norma. No existe la aplicación del voto electrónico. Esta modalidad está en dependencia directa con niveles de alfabetismo de la población, incluyendo el manejo de sistemas electrónicos. Es decir, representa una limitante muy fuerte para los más vulnerables, en términos de pobreza.
- Documento de identidad. ¿Es gratuito o no? ¿Quién tiene acceso?: La primera vez es gratuito pero si se pierde y hay que reponerlo se tiene que pagar. Es obligatorio a partir de los 18 años. Las reposiciones tienen un costo de L500.00.

En las últimas elecciones generales celebradas en noviembre de 2009 hubo iniciativas para la eliminación de una de las barreras arquitectónicas (gradas), pero fue muy débil su aplicación. Es importante señalar que las papeletas electorales tienen incorporadas la bandera de cada partido político y la fotografía de cada uno de los candidatos, lo que facilita de alguna manera el ejercicio del sufragio a la población analfabeta. La existencia de esas barreras perjudica notoriamente la participación de las personas con alguna discapacidad.

El nivel de participación política de la población en condición de pobreza durante el día de las votaciones es bajo. Más de 50% de la población que vive en pobreza no vota y en cada ciclo electoral el porcentaje de abstencionismo ha ido en aumento, con la diferencia del último proceso electoral (2009), cuya condición resultó atípica justamente por los eventos políticos antes y después del Golpe de Estado. En el 2005 el porcentaje de abstencionismo fue del 53% y en el 2009 fue del 61%. La legitimidad de los comicios quedó en duda por el hecho de haber sido realizada en una jornada marcada por la crispación y polarización política imperante.

Otras razones del abstencionismo están relacionadas con las dificultades de acceso a los centros de votación y conocimiento de los candidatos, pero más bien evidencia el descontento y desencanto de la población hacia los procesos electorales. No obstante los dos partidos tradicionales tienen mecanismos de comunicación y formas de vender a los candidatos como si fuesen un producto, mucha gente es engañada por las ofertas que estos hacen a los votantes y es así que es difícil hablar de un proceso electoral y de participación política de la población, porque en estos procesos no se les permiten elegir si no más bien ratificar cuadros de poder incorporados a las planillas. La gente los ve o los conoce hasta el día en que aparecen en los afiches, cuando ya vienen por así decirlo “electos”.

En cuanto a participación de la población en condición de pobreza, si bien no es posible determinar los segmentos incluidos en el porcentaje de abstencionismo, es importante indicar que si consideramos que el 63% de la población vive en condición de pobreza, son estos mismos los que en buena medida acuden a las urnas, movidos esencialmente por la cultura y tradición política, el bipartidismo.

La probabilidad de involucramiento en la compra de votos es muy alta, sobre todo en las comunidades rurales muy aisladas, con los trabajadores asalariados en el campo, y en los barrios marginales de las ciudades. Si bien no se tienen datos y situaciones que sean públicas, sí existe la certeza de que es una práctica de la clase política, especialmente realizada con la población en condición de pobreza, para lo cual se utilizan diferentes mecanismos de compra de voluntades.

Este es un fenómeno que se da en los procesos electorales y que tiene diferentes modalidades: la compra de tarjetas de identidad, la compra de votos a personas y familias completas, en algunas comunidades se habla del ofrecimiento de determinada suma de dinero por votar por determinado candidato, la compra de votos a comunidades mediante proyectos con fondos públicos, venta de credenciales de los partidos políticos pequeños a los partidos tradicionalmente grandes, en la representación en mesas electorales, entre otros.

Las manifestaciones del clientelismo se dan por medio del ofrecimiento de servicios y proyectos durante la campaña política que rara vez se cumplen, y regalos de gorras, ropa, camisetas el día de las elecciones. Esto incide en los electores porque por agradecimiento se sienten comprometidos a dar el voto al candidato que le dio la promesa del proyecto. Los sectores excluidos, cuya movilidad es poco predecible en Honduras y cuya composición es difusa, realmente no participan en la lucha política por la colocación de sus intereses en la esfera pública, sino que se convierten en un comodín, en un grupo humano a conquistar, a subordinar por parte de quienes “hacen política” para obtener el control del Estado y no son vistos como ciudadanos; sin embargo este grupo mayoritario de la sociedad hondureña es cíclicamente relevante para los intereses de los que están en la contienda política, en tanto pueden votar cada cuatro años a pesar de las limitaciones.

Los que efectivamente participan en el proselitismo político fuera de los recintos electorales durante el día de las votaciones son los activistas de los partidos políticos con la expectativa de tener un trabajo después en el nuevo gobierno, pues son personas sin empleo o que han arreglado algún compadrazgo político. Los grupos parciales de base de los partidos son los que en gran medida realizan proselitismo, con la expectativa de las ofertas electorales de sus candidatos. En gran medida se trata de la misma población, generalmente excluida. Además, los mismos políticos conocen que representan la masa electoral con la cual pueden trabajar y luego olvidar.

Por lo general se promueven candidaturas que no gozan de simpatía pero que cuentan con recursos para comprar votos, incluso de partidos de oposición. Hay también formas de proselitismo que se hacen bajo amenaza. La diferencia yace sobre todo en la forma de “hacer política” en Honduras, que se ha instalado como una forma de ascender social y económicamente.

Las expectativas son las mismas cada cuatro años: obtener “algo” de parte de aquellos a los que han elegido, quienes al momento de gobernar saben que tienen que conceder “migajas” a los actores que se han organizado para maximizar sus propios intereses, y a aquellos grupos desorganizados a los que se busca seducir en cada proceso electoral. Esas “migajas” son regularmente asignadas en proporción al poder específico que cada actor tiene en la esfera pública.

En este sentido, los sujetos dejan de ser personas y se convierten en “beneficiarios” de la caridad pública, pero sirve para generar la percepción de que “algo” se recibe del Estado, o mejor dicho, que ese “algo” se recibe de las personalidades que gobiernan el Estado, y que por lo tanto no está justificado ni es justificable cuestionar su legitimidad.

Según los consultados, las expectativas que proceden del ejercicio del derecho al voto en las personas en condición de pobreza son:

- Expectativa de que los políticos pueden mejorar infraestructura local o algún servicio para la comunidad.
- Que tendrán mejores condiciones de vida reflejadas en un trabajo, becas para los hijos, por un proyecto de bien común, por insumos para la producción, por una oferta para mejorar la casa.
- Que exista posibilidad de crédito para conseguir insumos.
- Esperanzas en bonos del estado.
- Rara vez la gente exige rendición de cuentas a los partidos políticos y mucho menos piensa que van a gobernar para respetar los derechos de los pobres.
- Que el nuevo gobierno les va a “ayudar” a salir de pobres.
- Que el candidato político que gane las elecciones, gobierne para la mayoría y que genere las condiciones de desarrollo de la comunidad y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

La percepción de los hombres y las mujeres que no pueden o no pudieron votar son:

- La gente pobre no vota porque cree que los políticos siempre engañan y que no habrá mejoría en sus vidas.
- Las malas experiencias del pasado influyen en ellos. Las promesas de campaña que jamás son cumplidas.
- Creen que el Congreso legisla para los intereses de la élite.

- Se expresa una ligera frustración, sin embargo no es relevante. Al menos que haya compromisos personalizados de la gente con “su” candidato.
- En el marco de la crisis política algunas de las organizaciones consultadas opinan que en Honduras la gente que no fue a votar en las últimas elecciones lo hizo por convicción, porque nos encontramos dentro de un rompimiento del estado de derecho; porque fueron unas elecciones militarizadas totalmente.
- La percepción es que ellos no son responsables del gobierno. Muchos de ellos se abstienen de votar como una manera de manifestarse en contra del modelo, de los procesos y los ejercicios de gestión del gobierno, otros no votan porque nos les interesa y están descantados. En el último proceso electoral fue una desobediencia civil en contra de los procesos continuistas del golpe de estado, especialmente la población aglutinada en el Frente de Resistencia Popular, y se sintieron orgullosos de no haberlo hecho.
- Se han cansado de las promesas de campaña y del incumplimiento de los gobiernos para generar cambios positivos y ofrecer alternativas para la población, principalmente aquella que se encuentra en condición de pobreza.
- A nivel de la población juvenil, porque es un segmento que en general, no le interesa participar en política. Para gran parte de los jóvenes los políticos son sinónimo de corrupción.
- Que es una burla de su dignidad ya que los casos que se han dado son porque les toca votar en otro lugar donde no es su municipio y muy lejos.
- Falta de confianza en los candidatos y por trastocar el padrón electoral.
- Mucha corrupción.
- Solo buscan el poder para servirse.
- No apoyan a la población humilde.
- En los comicios del 2009 existió una percepción de un alto nivel de abstención debido a la crisis política que generó el golpe de Estado y a la falta de legitimidad de las elecciones.

La percepción de las personas menores de edad frente a las votaciones políticas ha sido sondeada por algunas organizaciones internacionales como el PNUD, que han llevado a cabo consultas a los jóvenes. Los resultados muestran altos niveles de desconfianza en los políticos y la manera de hacer política en el país.

La Coordinadora de Instituciones Privadas Pro las Niñas, Niños, Adolescentes, Jóvenes y sus Derechos (COIPRODEN) que trabaja con personas menores de edad, menciona que esta población ya tiene comentarios como los siguientes:

- No creen en los políticos.
- No van a votar cuando les toque.
- Los políticos buscan solo sus intereses.
- No les importa la población pobre.

El ERIC inició en el mes de setiembre una investigación sobre el tejido social en Honduras, dentro de la cual habrá un componente sobre la percepción de la juventud sobre la política en general. También, está diseñando un sondeo de opinión junto con el Instituto de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana

“Simeón Cañas” de El Salvador para conocer sobre las expectativas de futuro de la juventud en el marco de la crisis política. El sondeo se realizará el primer semestre del 2011.

El Artículo 23 de la Convención Americana habla del voto libre e igual. Esto sin duda está afectado por la condición de pobreza y contribuye con el término de “reducción o limitación de libertades”. También puede decirse que impacta en la noción misma de ciudadanía. Es necesario un análisis sobre cómo incide la pobreza en que el voto sea libre e igual, teniendo en consideración la Carta Democrática Interamericana que también ahonda sobre el tema, pionera no sólo en el reconocimiento de los vínculos naturales entre democracia-desarrollo-DESC, sino también en la identificación, desde su artículo primero, de la democracia como un derecho de los pueblos de las Américas.

4.3 Incidencia política

El tercer componente analizado define la participación ciudadana como la acción de los ciudadanos destinada a influir en el proceso político y en su resultado. Según una definición más sofisticada, sería “cualquier acción de los ciudadanos dirigida a influir en el proceso político y en sus resultados. Estas acciones pueden orientarse a la elección de los cargos públicos (más allá de los elegidos a través de la consulta popular durante el procedimiento electoral); a la formulación, elaboración y aplicación de políticas públicas que éstos llevan a cabo; o a la acción de otros actores políticos relevantes.

Por este motivo, el tercer eje de investigación está dirigido a identificar escenarios de organización y participación ciudadana de las personas pobres en los procesos de decisión, tanto a nivel comunitario como a nivel organizacional más complejo, hasta la gestión de la res pública institucional. Para ello el IIDH considera necesario investigar sobre el involucramiento de las personas pobres en las decisiones que conciernen la gestión de la res pública por parte de las instituciones estatales.

Normalmente la gente pobre se siente desprotegida en cuanto a sus derechos y siente vergüenza cuando tiene que interactuar con las instituciones públicas, sin embargo cuando están bien organizados y con altos niveles de conciencia logran conseguir algún grado de cumplimiento de sus derechos.

Las organizaciones o comunidades en condición de pobreza organizada y capacitada exigen sus derechos frente a las instituciones públicas, utilizando diferentes estrategias:

- a) **Exigen su derecho:** Presentación de demandas y propuestas con las autoridades competentes para iniciar el diálogo y lograr compromisos. Las organizaciones presentan sus propuestas de manera formal, es decir, por escrito en buena parte de los casos. En esto consiste el fortalecimiento de sus capacidades.
- b) **Utilización de mecanismos previstos en el marco legislativo:** solicitud de cabildos abiertos, participación en el pleno municipal, monitoreo de los procedimientos legales para la concesión de licencias, etc.
- c) De manera organizada, especialmente como asociaciones, plataformas o movimientos sociales que logran estructurar sus agendas de demandas.
- d) **Generalmente nombran comisiones** para gestionar ante las instituciones. Si no son escuchados o atendidos, como están organizados en asociaciones mucho más amplios a nivel municipal o regional, recurren a las movilizaciones, manifestaciones de protesta pública, incluso toma de carreteras y de sedes institucionales.
- e) Denuncias en los medios de comunicación.

- f) **En otros casos se presentan ante la instancia correspondiente:** generalmente de forma individual y principalmente los caudillos que tienen una relación con los políticos. Lo hacen una vez, luego se ausentan y vuelven a salir nuevamente cuando ha pasado el tiempo. A veces con un nuevo gobierno.

En cuanto al poder de incidencia en la toma de decisiones por parte de las organizaciones, se puede decir que:

- Hay muy poca capacidad de influir a nivel del gobierno o las instituciones nacionales.
- Existen más posibilidades a nivel local y municipal con los alcaldes, por ejemplo las asociaciones de patronatos tienen un poder de incidencia que logran con facilidad hacer que quienes tienen el poder de decisión actúen en contra de sus propios intereses, y esto lo vemos por ejemplo en organizaciones con una membrecía bastante numerosa y muy sólida en su prospuesta por ejemplo el Patronato Regional de Occidente (PRO), CONIMCH y las Asociaciones de Patronatos Municipales (ASOPAMS).
- No hay representación local en las elecciones para el Congreso, por lo que es muy difícil saber a quién acudir si se tiene algún reclamo.
- En la mayoría de los casos es ejercido a través de un control meramente externo.
- Las organizaciones sociales plantean que ante el cambio de condiciones en el país se está debatiendo sobre las formas de incidencia política, y se están re-elaborando o reformulando las diferentes estrategias utilizadas en el pasado.

Como el poder de incidencia es casi nulo, se recurre a las acciones de presión. En la mayoría que se conocen en Honduras, se da un poder de representación a la institución que acompaña las acciones de la población pobre. O por representación directa o porque todo se controla desde el tinglado de la asesoría técnica. Luego el asesor técnico es el que traslada a la gente en su carro. Se mueven hacia donde él tiene los contactos.

Sin embargo la organización les da mucha fortaleza, su autonomía también y la formalidad que se emplea para presentar sus propuestas. Hay liderazgos que han crecido y madurado en muchas organizaciones, manejan diálogo estratégico y eso les abre más posibilidades frente a blancos de incidencia como los gobiernos locales con acciones que van desde incorporar en los presupuestos municipales contenidos presupuestarios con proyectos de su interés, abrir oficinas para abordar temas especiales e inclusive colocar algún personal clave en las estructuras de toma de decisiones.

La sensibilidad acerca de la problemática y la búsqueda de oportunidades es clave para desencadenar procesos de incidencia, esto hace posible abordar procesos de construcción de agendas comunes y la adopción de mecanismos alternativos de autogestión frente a los operadores de las políticas públicas. En cuanto a los mecanismos, el movimiento popular de Honduras ha avanzado en diferentes momentos, a partir de lograr la incorporación en espacios de gestión y decisión política. Sin embargo, estos espacios, de alguna manera formales, son insuficientes y muchas veces ocupados por representantes que igualmente buscan su propio beneficio y no el de la colectividad.

Las personas en condición de pobreza casi no se involucran en la toma de decisiones en las instituciones públicas y existen limitadas oportunidades para influir en la toma de decisiones. En el mejor de los casos es para informar y/o avalar las propuestas de las instituciones públicas, además los espacios formales que se brindan son asumidos por organizaciones de tradición: sector obrero y campesino. Se tiene la percepción de que cuando existen invitaciones a reuniones, o por ejemplo, a cabildos abiertos, son más bien para ratificar o meramente para informar, no para tomar decisiones de manera conjunta.

A nivel local existen los mecanismos de cabildo abierto, pero solamente funcionan donde las comunidades y la sociedad civil están bien organizadas y deben llevar cabo sesiones de información y no de consulta.

Cuando las reuniones son convocadas por las organizaciones de base o las redes, las discusiones se facilitan porque se habla con lenguaje sencillo y se tratan temas de interés mutuo, esto permite que muchas personas pobres participen. En cambio si son reuniones convocadas por el gobierno, por su contenido y forma no son comprensibles y aunque los pobres asistan no participan. En este caso la organización se convierte en el espacio de discusión de estos temas complejos para que todos comprendan y sea de manejo colectivo.

Aunque existen leyes y mecanismos legales de participación esto en queda en papel y su cumplimiento es problemático. Se encuentran en la ley de municipalidades, el convenio 169, el artículo 346 de la constitución de la república, (la ley de participación ciudadana fue derogada con el golpe de estado del 28 de junio 2009), lo que no está estipulado es la participación de los pobres en estos espacios. Por otra parte los mecanismos como los cabildos abiertos o las comisiones de transparencia, son susceptibles a la manipulación de los políticos tradicionales.

Planteamos el siguiente ejemplo: según la ley de acceso a la información pública la municipalidad tiene que responder a una solicitud de información pública en diez días. Hay casos de solicitud de presupuestos municipales que han tardado casi un año en ser otorgados.

Estos mecanismos legales de participación se desconocen o no se usan porque no se ajustan a las necesidades de la población pobre. Un mecanismo es el plan estratégico municipal, pero no recoge propuestas de apoyo a los más pobres. Se está considerando implementar mecanismos de referéndum y consultas populares pero aun no hay muestras de cuán efectivo serán.

Existen mecanismos legales de participación, como los cabildos abiertos, sesiones de corporaciones municipales, los patronatos comunitarios, pero de igual forma las organizaciones han ido desarrollando capacidad de presentar peticiones o solicitar audiencias.

En algunas instituciones de desarrollo se cuenta con personal especializado para tratar con personas que tengan un bajo nivel de entendimiento por sus condiciones culturales y/o extracción social. Estas personas son capacitadas para que comprendan los factores que mantienen a la población pobre en condición de exclusión social y para asegurar que sus intervenciones no causen más exclusión, sino más bien buscar maneras de dar voz y participación a los pobres.

También se capacita en metodologías participativas que permiten la reflexión, el diálogo y el análisis colectivo. Un hilo conductor, que promueve CDH y el Organismo Cristiano para el Desarrollo Integral de Honduras (OCDIH) en sus instituciones, son procesos relativos a la construcción de ciudadanía, mediante la formación socio-política, para lo cual cuenta con cuadros formados y en continua actualización.

En el ERIC cuentan con promotores y promotoras sociales con mucha experiencia en el trabajo organizativo de base, y la institución facilita formación permanente, especialmente en aspectos de la educación popular (comunicación popular, diagnósticos participativos, etc).

Para las organizaciones indígenas y afrodescendientes, las condiciones de extracción social no excluyen a la población de entender la estructura feudal existente. En todos los estratos hay quienes son capaces de analizar o simplemente optar por replicar el sometimiento inducido por los regímenes neocoloniales.

Las organizaciones como ASONOG apoyan a las organizaciones de base conformadas por familias en condición de pobreza para fortalecer sus capacidades de diálogo, propuesta e incidencia en políticas

públicas, de tal manera que puedan mejorar su comunicación con los gobiernos y que logren establecer contacto para facilitar su participación en la toma de decisiones.

Las organizaciones e instituciones consultadas coinciden en señalar que desarrollan un trabajo de acercamiento a las instituciones públicas para mejorar la comunicación con las personas en condición de pobreza y alcanzar mayores grados de involucramiento en la toma de decisiones políticas, promoviendo los espacios interinstitucionales o mesas temáticas donde participan instituciones públicas o privadas. El interés es movilizar a estos actores y actoras para que tengan un trabajo con las personas pobres. También se realizan las siguientes acciones:

- Incidencia política a favor de los sectores más excluidos.
- Giras de gestión en donde se visitan las instituciones públicas con propuestas desde y con las comunidades para aproximarlas a los pobres.
- Denuncias y movilizaciones como medidas de presión.
- Exigir rendición de cuentas a las instituciones públicas.
- Se publican estudios sobre problemas particulares y se socializan los resultados con las instituciones públicas.
- La organización y fortalecimiento de estructuras locales, su articulación en redes (principalmente), a nivel sectorial, municipal, regional y con una perspectiva nacional. Especialmente en el caso de jóvenes.
- Acompañamiento en la construcción de agendas comunes, desde el nivel local, sectorial y regional, con visión de articulación nacional.
- Se firman convenios con instituciones públicas, por ejemplo una organización hizo un convenio con la Secretaría de Educación para que reconozca los reportes de monitoreo de la calidad educativa en comunidades rurales de montaña.
- En cuanto al COHDESEE, lo hacen con las empresas de economía social, que involucra gente pobre, demandando recursos para inversión, formación y asistencia técnica y financiera.
- Promover la organización de las personas en condición de pobreza para fortalecer su capacidad de interlocución con las instituciones y personas que toman las decisiones políticas.
- Poner la comunicación al servicio de la población en condición de pobreza, para que pueda presentar sus demandas, propuestas, y para servir de intermediación entre ésta y las autoridades (periodismo de intermediación). Esto se realiza a través de los medios de comunicación con los que trabaja el ERIC (Radio Progreso, periódico mensual *A Mecate Corto*, revista trimestral de análisis político *Envío- Honduras*).

El involucramiento se da a nivel de las autoridades locales en el proceso de elaboración de la planificación comunitaria. En otras ocasiones se promueven nuevos liderazgos para que asuman posiciones en las planillas municipales para cargos de elección popular.

Las mujeres participan activamente y se reconoce que actualmente es mayor el nivel de su participación activa, pero aun no es suficiente. Con relación a los niños solo existen unas pocas organizaciones que trabajan la participación de la niñez y la juventud. CDH es una de estas organizaciones que a nivel institucional trabaja con la mujer y los jóvenes (segmento de 12 a 30 años, que comprende edades de niñez-adolescencia y juventud). Son sectores priorizados, por lo tanto se tiene estrategias de trabajo con la mujer, desde el punto de vista organizativo, productivo, etc, al igual que el segmento de niñez, adolescencia y juventud.

En el caso del sector juvenil, ahora se está trabajando en procesos orientados a generar un marco de políticas de desarrollo para la gestión a nivel local, con un horizonte de trabajo que articule la propuesta nacional. Para ello se están creando los mecanismos organizativos de representación en base a la Ley, las Comisiones Municipales de Juventud, que gestionan las políticas públicas a nivel local.

4.4 Rendición de cuentas

Por último, el IIDH considera que es necesario profundizar la investigación del tema de la rendición de cuentas, mecanismo a través del cual la población conoce cómo están siendo gastados los recursos del Estado y, en el caso de la población pobre, cuáles son los recursos que le serán asignados para mejorar sus condiciones de vida.

En el país existe una legislación en materia de habeas data, conocida como la ley de transparencia y acceso a la información publicada, que crea un Instituto del mismo nombre. Esta ley fue aprobada hace dos años, pero la institución rectora de brindar esta información es muy débil y los mecanismos para tener acceso a la información son complejos y poco funcionales para los pobres. Por ejemplo alguna información se obtiene por medios electrónicos que no están a su alcance.

Las organizaciones e instituciones consultadas han participado en el diseño de las políticas públicas, sobre todo en el proceso de gestión y aprobación de ley de transparencia y acceso a la información pública. En el tema de auditoría social, en el marco de su programa de participación ciudadana ASONOG ha promovido un espacio de coordinación con otros actores denominado *Grupo Núcleo de Transparencia y Auditoría Social*, el cual actualmente está trabajando en la formulación de presupuestos participativos como parte de una estrategia de municipios transparentes.

Otras organización indígenas como MIMAT han participado en la elaboración del plan de desarrollo departamental en conjunto con las autoridades locales, en donde priorizan la inversión en los pobres, pero no existe apertura para su aplicación por parte de las instituciones públicas a nivel del gobierno central. En el caso de COIPRODEN ha promovido el Código de la Niñez y la ruta social para un buen gobierno.

En el ERIC se realizan varias actividades para promover la transparencia, especialmente desde la promoción de la vigilancia social y la lucha contra la corrupción en las organizaciones a las que se acompaña y desde los medios de comunicación. Pero hasta ahora no se ha diseñado una estrategia integral que recoja todas las actividades que se realizan en un plan de acción coordinado.

En varias regiones del país se está trabajando con las comisiones ciudadanas de transparencia, consejos de representantes, aunque todavía este es un proceso reciente donde los ejercicios se realizan solo a nivel de los fondos municipales y no habido espacios para practicar estos ejercicios de auditoría a fondos públicos, a las diversas instituciones del gobierno central.

Normalmente las personas pobres no tienen la costumbre ni la confianza para exigir información a la cual tienen derecho. Más bien muchas de ellas no disponen de la información necesaria para poder recurrir a esa institución y conseguir datos en un plazo rápido y razonable, porque hay mucha burocratización y falta de acceso, pero también los sistemas de información necesitan ser más organizados.

Las organizaciones sociales y las que trabajan en derechos humanos son los almacenan esta información. En el caso de violaciones de derechos humanos y territoriales OFRANEH acompaña al pueblo garífuna, y existe una alta credibilidad de ese pueblo por el hecho que sea manejada por ellos. Igualmente en otras organizaciones consultadas existe un alto nivel de confianza de la población pobre hacia las organizaciones que los atienden, algunas incluso cuentan con medios de comunicación que facilitan la comunicación para estas familias.

En Honduras se ha promovido desde hace unos cuatro años la rendición de cuentas por medio de auditorías sociales, y se capacita a las organizaciones locales y a las comisiones ciudadanas de transparencia. Esto ha permitido fortalecer y empoderar más a las organizaciones locales y se ha promovido la articulación entre estas comisiones más allá de los municipios, es decir, se está promoviendo y facilitando la organización de redes e instancias de transparencia a nivel de departamentos, con competencias a ese nivel, pero en apoyo a los esfuerzos locales en la materia. Algunas de las organizaciones consultadas pertenecen al grupo de sociedad civil dentro de la estrategia de reducción de la pobreza y desarrollan procesos de auditoría social.

Por ejemplo el ERIC lleva a cabo tres escuelas de formación político ciudadana, y uno de los módulos es sobre vigilancia social. Además, la formación más específica a las organizaciones que se acompaña directamente, incluye temas muy vinculados con la rendición de cuentas, especialmente de apropiación del marco jurídico que permita hacer vigilancia social.

Tabla 4. Valoración de la experiencia de las instituciones consultadas

Organizaciones e Instituciones	Experiencia y actividades desarrolladas con familias pobres
OCDIH	• La formación de capacidad política mediante las escuelas de alternancia, varias de ellas diferenciadas por grupos etarios y género. • La participación de los productores organizados en espacios de comercialización para ganar poder en las negociaciones. • La organización y fortalecimiento de mecanismos locales de ahorro y crédito (Cajas Rurales) como estrategia de romper la tiranía de la banca privada.
FPNT	• Hemos trabajado con las Comisiones Comunitarias de Transparencia que vigilan el uso de los fondos públicos a nivel local. • Financiamos organizaciones que son especialistas en impartir metodologías para la formulación de los presupuestos participativos a nivel municipal, con enfoque en la inclusión de los pobres. • Apoyamos a organizaciones que están haciendo auditoria social sobre la efectividad de la ayuda del gobierno. • Hemos financiado la formación de personas de la sociedad civil para hacer la observancia electoral.
ASONOG	• La promoción y facilitación de la participación organizada en la elaboración participativa y seguimiento de estrategias locales de reducción de la pobreza. • La organización de la primera plataforma regional para impulsar la articulación y visión estratégica desde lo local. • Incidencia en la asignación descentralizada de los pocos recursos de condonación asignados para la reducción de pobreza. • Incidencia para la gestión de una ley de minería más congruente con los intereses de las poblaciones pobres y del país en general. • Asesoría y acompañamiento a la población pobre en la anulación de concesiones mineras en territorios improcedentes.

CHAAC	• Ferias campesinas y artesanales. • Foros públicos de información de impactos o de negociaciones de tratados de libre comercio. • Edición y distribución de material informativo, sistematización de experiencias de comercialización comunitaria y alternativa. • Capacitación en mercadeo y comercialización de productos.
TROCAIRE	• Organización y capacitación de comisiones de transparencia. • Conformación y apoyo al fortalecimiento organizativo de estructuras organizativas comunitarias, municipales, etc. • Procesos de incidencia política y búsqueda de mayor participación política. • Formación y capacitación de organizaciones y líderes para la participación cualificada en la gestión de políticas públicas (incluyentes).
CDM	• Desarrollo de redes de mujeres contra la violencia en diferentes municipios. • Servicios jurídicos gratuitos. • Proyectos de monitoreo o auditoría social. • Proyectos de salud reproductiva y sexual. • Proyectos de participación política y cabildos abiertos para incidir en planes municipales.
OFRANEH	• La OFRANEH en la actualidad ventila varios casos ante al CIDH sobre la defensa del territorio ancestral y violaciones de derechos humanos relacionados con el uso del hábitat funcional. • La pérdida del territorio ancestral y el derecho a la alimentación son requisitos para frenar el declive de nuestro nivel de vida.
CDH	• CDH se define como una institución que impulsa procesos de cambio y orienta sus esfuerzos primordialmente al desarrollo integral y sostenible del ser humano, promoviendo procesos alternativos de gestión social, económica y política. La institución, como parte del abordaje institucional, ha logrado estructurar tres Programas Estratégicos de gestión: • <i>Desarrollo Político Estratégico de Actores Sociales.</i> Entre los temas centrales, destacan el cumplimiento de derechos, la promoción de la participación democrática y diálogo social. A nivel de actores clave, el sector más representativo es el gremial (sindical, campesino, redes locales, empleadores, entre otros). • <i>Desarrollo Local Alternativo.</i> Dirigido a población de comunidades rurales. Entre los ejes clave destaca lo relativo a organización y construcción democrática, así como el tema de medios de vida. • <i>Desarrollo Económico y Político de Sectores Periurbanos.</i> Bajo este programa se trabaja como tema eje “el desarrollo de barrio” con un enfoque de integralidad y de participación “multiactores”. A nivel de líneas estratégicas el programa aborda los siguientes campos: organización e incidencia, empleo e ingresos/ empleabilidad, gestión del riesgo-cambio climático, educación formal y vocacional; y salud humana.

COIPRODEN	• Fortalecer la capacidad de las personas sobre sus derechos. • Organizar, formar y atender redes comunitarias (con énfasis en un tema). • Apoyar proyectos comunitarios puntuales. • Fortalecer centros de atención a menores en riesgo social, desde las instancias del gobierno. • Colaborar con propuestas de políticas públicas desde el sector civil (instituciones que trabajan con niñez y juventud). • Discutir, proponer, acompañar y desarrollar una propuesta desde la sociedad civil, sobre secretaría de desarrollo social, la cual debe encargarse de trabajar sobre políticas sociales.
CONIMCH	• Gestión de proyectos comunitarios y agrícolas. • El programa de formación docente, y se capacitan en lengua y cultura Chorti.
COHDESSE	• Formación • Organización • Formalización/legalización • Asistencia técnica financiera • Asesorías/investigaciones • Publicaciones de materiales, legislación, manuales sobre el Sector de Economía social • Incidencia política
ERIC	• Acompañar una iniciativa comunitaria de monitoreo de la legalidad de los procesos de otorgamiento de concesiones de micro cuencas para proyectos hidroeléctricos. • Se acompaña desde varios ángulos: ✓ campañas de sensibilización para que la comunidad se de cuenta del problema; ✓ promover la articulación de la organización con otras organizaciones y comunidades que tienen el mismo problema; ✓ poner los medios de comunicación con los que el ERIC trabaja en consorcio a disposición para plantear las demandas y las propuestas; ✓ facilitar espacios de análisis de realidad y formación política en esa comunidad.

5. Conclusiones y recomendaciones

5.1 Conclusiones

- Las organizaciones e instituciones consultadas utilizan el concepto de multivariabilidad que varios investigadores y organismos internacionales utilizan, que conceptualiza a la pobreza como un estado resultante de la combinación de diferentes variables: los bajos niveles de ingreso, la vulnerabilidad o inseguridad, el acceso limitado a los servicios públicos y la poca posibilidad de incidencia en las decisiones políticas. Estas variables interactúan entre ellas y sus efectos se combinan para producir más pobreza.

- La pobreza la definen como una condición humana, que resulta de políticas y prácticas de exclusión social que impiden a los seres humanos el goce de una vida digna, caracterizada por la sostenida y crónica privación de ingresos, bienes, recursos, patrimonio, capacidades, oportunidades, opciones, seguridad y poder; todo ello impide a las personas el pleno goce de sus derechos económicos, políticos, sociales y culturales. La pobreza es la negación de los derechos humanos, y se relaciona íntimamente con la desigualdad y la exclusión social.
- Las organizaciones coinciden en que ha habido avances en la participación activa de las mujeres en los espacios de toma de decisiones, en menor proporción de jóvenes y es casi nula la participación de los niños y niñas.
- La población no cuenta con el desarrollo de una cultura política que ayude a orientar procesos de voto consciente. Las organizaciones e instituciones que acompañan a la población en condición de pobreza para que mejoren los niveles de participación no trabajan la dimensión del derecho a votar y ser votado, por lo que las experiencias de capacitación y asesoría son escasas y consisten en acciones puntuales.
- Se concluye, por los aportes de las organizaciones, que las personas en condición de pobreza poseen expectativas que proceden del ejercicio del derecho al voto, las cuales están íntimamente ligadas a sus carencias por su condición. Estas carencias son utilizadas por los políticos para sembrar esperanzas de cambio porque sueñan con un mañana mejor. Sin embargo se hace la excepción que la manipulación es mayor en la población sin procesos de formación política.
- Los principales problemas que las organizaciones sociales enfrentan están relacionados con la debilidad crítica de la institucionalidad con diferentes manifestaciones, que se agravó con la crisis política tras el golpe de Estado de 2009. Esto conlleva la dificultad de las organizaciones de realizar vigilancia social y de exigir rendición de cuentas a las instituciones, ya que estas responden solamente a los intereses de un pequeño grupo. Las organizaciones buscan diversas maneras para realizar vigilancia social, intentando utilizar todos los mecanismos permitidos.
- Existe poca participación de la población en las organizaciones y en la presentación de las propuestas y demandas al Estado, motivado por una desafección de “lo público”. Las organizaciones dedican parte de su trabajo a promover la participación de las bases en las mismas.
- Aunque son pocas las organizaciones que trabajan juventud y niñez, los esfuerzos de su trabajo son complementarios porque desarrollan el potencial de liderazgo de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes trabajadores. Esto con el fin de desarrollar procesos de intervención comunitaria que posibiliten el protagonismo de sus organizaciones y les permita una participación conciente en el camino de la erradicación gradual de las peores formas de trabajo infantil y juvenil, y ganarse el respeto de los adultos como formas de velar por el cumplimiento de los derechos de la niñez y juventud.
- En base a los aportes de los consultados, es notoria la pérdida de confianza y credibilidad en las instancias públicas por parte de las organizaciones de sociedad civil, que se ha incrementado a raíz de la crisis política.

5.2 Recomendaciones

- Promover la participación de los jóvenes y niños, especialmente de hogares pobres, en los procesos de capacitación y fortalecimiento de capacidades encaminados a la construcción de una cultura democrática.
- Facilitar espacios de diálogo político entre las organizaciones sociales sobre los desafíos de la participación política de las personas en condición de pobreza, con el ánimo de aumentar las capacidades

de manejo de información y mecanismos legales contenidos en los instrumentos que refuerzan los procesos democráticos como la Carta Democrática Interamericana.

- Es necesario generar un espacio para el debate abierto de la sociedad civil con las instancias públicas sobre los impactos del rompimiento del orden constitucional provocado por el Golpe de Estado, especialmente en la población en condición de pobreza. Ello con el ánimo de iniciar una búsqueda de mecanismos más amplios de participación política de los diferentes sectores que devuelvan la confianza en las instancias del Estado.
- Promover procesos de capacitación y formación política encaminados al desarrollo de una cultura política entre los diferentes sectores de la población, especialmente los que viven en condición de pobreza.

Bibliografía

PNUD (2009). *Informe de Desarrollo Humano 2009*. PNUD. Tegucigalpa, Honduras.

Wadsworth, J. et al (2004). *Opciones para reducir la pobreza rural en Centroamérica*. DFID/RUTA, Banco Mundial. San José, Costa Rica.

De D. Rivas, R (1993). *Pueblos indígenas y garífunas de Honduras*. Editorial Guaymuras, Tegucigalpa.

Laforge, Michel et al (2004). *La pobreza más allá de las Cifras. Estudios de caso en Honduras y Nicaragua*. DFID/RUTA, Banco Mundial. San José, Costa Rica.

UNAT (2006). *Estrategia de Reducción de la Pobreza*. Ministerio de la Presidencia. Tegucigalpa, Honduras.

Capítulo VI

Pobreza y participación política en Nicaragua

Mauro Ampié Vélchez

1. Introducción

Nicaragua en el año 2010 tiene una población estimada de 5,815.524 habitantes, de los cuales 2,878.523 son hombres y 2,937.001 mujeres, representando las mujeres el 50.5% de la población⁷⁹. Las guerras que ha sufrido Nicaragua a lo largo de su historia, las catástrofes naturales, la discriminación, la falta de una voluntad firme de erradicar la pobreza por parte de los gobiernos que se han sucedido en el tiempo y la corrupción en la administración de las finanzas públicas, han tenido como consecuencia que si partimos de una medición del gasto, la incidencia de la pobreza general en Nicaragua se estime en 48.3%, y la pobreza extrema en 17.2%⁸⁰.

El 51% de la población es menor de 19 años por lo que se afirma que la pobreza tiene un marcado rostro de niñez⁸¹. Sin embargo, la estadística también nos muestra que es Nicaragua la que tiene un rostro de pobreza, pues el país registra un índice de Gini de 0.56, siendo que 0 se asigna a los países con el mayor nivel de equidad en la distribución del ingreso y 1 a los países con la mayor inequidad. En consecuencia, es una amplia mayoría de la población nicaragüense la que se haya en una situación de pobreza.

En los indicadores de Naciones Unidas, Nicaragua sobresale como uno de los países con mayor grado de desigualdad. Datos del Banco Mundial reflejan que existen países con un ingreso per cápita muy inferior al de Nicaragua, como es el caso de la República de Kirguis en Asia, o Kenia en África, pero sus índices de pobreza son mucho menores comparativamente, porque en Nicaragua hay una peor distribución del ingreso⁸².

Nicaragua está ubicada entre los países con un índice de desarrollo medio, con un 0,699 para el año 2007, lo que le mantiene en el puesto 124 de los 182 países evaluados⁸³.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ha resaltado igualmente que el preámbulo del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador” reconoce en forma expresa:

la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros.

La CIDH ha reiterado en numerosas ocasiones que la pobreza es una denegación fundamental de los derechos humanos al decir:

La pobreza extrema constituye una violación generalizada a todos los derechos humanos, tanto civiles y políticos como sociales, económicos y culturales. Los requerimientos del derecho humano a una vida digna trascienden los contenidos igualmente fundamentales del derecho a no ser ejecutado arbitrariamente, del derecho a la integridad personal, del derecho a la libertad personal, de los derechos relacionados con el sistema de democracia representativa y de los demás derechos civiles y políticos. Además de destinar recursos públicos por un monto suficiente para los derechos sociales y económicos, los Estados deben velar por el

79 La estimación es al año 2010. Fuente: Instituto Nacional de Información al Desarrollo (2007). *Estimaciones y Proyecciones de Población Nacional, período 1950-2050* (Revisión 2007). Managua.

80 Según encuesta ENDESA 2006/2007 en: <http://www.inide.gob.ni/>

81 El promedio en América Latina de la población menor de 19 años es el 25% del total de la población.

82 Según la CEPAL, en el año 2005, el 10% de los hogares más pobres de Nicaragua recibió el 1.22% del ingreso total, mientras que el 10% más rico recibió el 42.39 por ciento. Al respecto ver: CEPAL (2009). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2009*. Apartado 1.6.3, Distribución del Ingreso de las personas, en áreas urbanas y rurales. Disponible en: http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2009/esp/default.asp

83 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano 2009: Superando Barreras, Movilidad y Desarrollo Humano*. PNUD. Nueva York, pp. 185 y sigs.

uso apropiado de tales recursos. La experiencia demuestra que la pobreza extrema puede afectar seriamente la institucionalidad democrática, pues constituye una desnaturalización de la democracia y hace ilusoria la participación ciudadana, el acceso a la justicia y el disfrute efectivo, en general, de los derechos humanos.⁸⁴

El gobierno de Nicaragua, como muchos otros, ha incluido en su agenda política el combate a la pobreza ya que esa condición afecta a toda la sociedad democrática y no solamente a algunos sectores de ella⁸⁵. El Plan Nacional de Desarrollo reconoce que la pobreza masiva es el principal problema de Nicaragua y que es el problema más difícil de resolver debido a su fuerte incidencia, su intensidad demográfica, su amplia distribución geográfica y a una consideración subjetiva: el efecto de las características concentradoras de la riqueza del modelo de desarrollo de los anteriores gobiernos⁸⁶.

Sin embargo, es poco lo que se conoce de los resultados de esos programas y tampoco es el objetivo del presente hacer una valoración de los mismos.

La Constitución nicaragüense (en adelante la Constitución), consagra entre sus principios fundamentales la libertad, el pluralismo político y el respeto a la dignidad del ser humano. De los tres, es el pluralismo político el orientado expresamente a garantizar la existencia y participación de todas las organizaciones políticas, sociales y étnicas en los asuntos económicos, políticos y sociales del país, sin restricciones ideológicas.

La forma de gobierno establecida constitucionalmente es la democracia participativa y representativa. Desde el punto de vista orgánico, la forma de gobierno es republicana. La democracia como forma de gobierno está llamada a incentivar y crear los más amplios canales de participación de toda la población, incluyendo a la población pobre, sin embargo, decisiones normativas y prácticas del grupo en el poder han dificultado o imposibilitado, según sea el caso, la realización de ese propósito.

Adicionalmente, el Estado está obligado a eliminar los obstáculos que impidan de hecho la igualdad entre los nicaragüenses y su participación efectiva en la vida política, económica, social y cultural del país. Respecto de la Mujer, para ello se aprobó la Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades⁸⁷. Respecto de los niños, niñas y adolescentes, se aprobó el Código de la Niñez y la Adolescencia que reconoce el derecho de participar activamente en todas las esferas de la vida social y jurídica, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes, el derecho de participación en la comunidad sin discriminación y de participar en la vida social y política de la Nación.⁸⁸

En sus Estatutos, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) y el Movimiento Renovador Sandinista (MRS), por citar algunos ejemplos, se declaran defensores de los intereses populares, comprometidos con la disminución de la pobreza y el desempleo y afirman su compromiso de lucha constante en contra de la pobreza y la que padecen la inmensa mayoría de los nicaragüenses.⁸⁹

84 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2000c). *Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*, Cap. V.17. CIDH. San José.

85 Ejemplo de lo anterior son el Programa Hambre Cero, el Programa Amor, el Programa Usura Cero, entre otros orientados a la satisfacción de las necesidades básicas.

86 Gobierno de Nicaragua (2008). *Plan Nacional de Desarrollo Humano 2008/2012*. Capítulo III. Managua, abril 2008, pág. 46. La versión electrónica actualizada al 2009 puede consultarse en <http://www.pndh.gob.ni/>

87 Publicada en *La Gaceta* No. 51 del 12 de marzo de 2008. Aún no cuenta con un Reglamento que la desarrolle ni se ha instalado el Consejo Nacional de Igualdad como lo manda la ley.

88 Artículo 3 y siguientes. Véase, Código de la Niñez y la Adolescencia publicado en *La Gaceta*, Diario Oficial No. 97 del 27 de mayo de 1998.

89 Artículo 1 del Estatuto del FSLN.; artículo 5 del Estatuto del PLC; y artículo 2 del Estatuto del MRS.

Aún cuando dos de los partidos anteriores han detentado el poder en el Estado, la gran mayoría de personas pobres permanecen viviendo en condiciones abiertamente contrarias a la dignidad que el ser humano amerita.

En el presente nos proponemos aproximarnos a la manera en la que la pobreza incide en la participación política de la manera que describimos a continuación y para ello nos hemos valido de la siguiente metodología.

2. Metodología

La investigación se propone analizar la relación entre pobreza y participación política. La forma a través de la cual las personas pobres pueden exigir sus derechos y participar de forma activa en la vida política, tomando también en cuenta poblaciones particularmente vulnerables como son las mujeres, migrantes, afrodescendientes o minorías étnicas en el contexto de la pobreza.

En vista de la complejidad de la temática abordada, la investigación no se propone ser un análisis exhaustivo de los factores que dan origen a la pobreza en Nicaragua o a explorar las diversas alternativas existentes para combatirla. El informe tan solo pretende identificar aspectos relacionados con las distintas maneras en las que impacta la pobreza en el ejercicio de los derechos políticos y a sugerir algunas recomendaciones para favorecer una participación mayor de los pobres en las decisiones que les conciernen.

Los ejes definidos para llevar a cabo el presente trabajo investigativo son los siguientes:

- El derecho de las personas pobres a determinar su propia forma de organización.
- El derecho de elegir y ser elegidos.
- El involucramiento de las personas pobres en las decisiones que conciernen la gestión de la *res pública* por parte de las instituciones estatales.
- La rendición de cuentas como el mecanismo a través del cual la población conoce cómo se están invirtiendo los recursos del Estado y en el caso de la población pobre, cuáles son los recursos que le serán asignados para mejorar sus condiciones.

Para ello se identificaron previamente las instituciones públicas y de la sociedad civil que han desarrollado su trabajo en el tema de pobreza y participación política en Nicaragua y que, en apoyo a comunidades en condición de pobreza, lograron exigir mejores condiciones para su existencia y desarrollo, y mayor participación de ciudadanos y ciudadanas. Todo ello en procura de una participación política más efectiva y en demanda de un sistema capaz de generar procesos más inclusivos en la definición y decisión sobre las políticas públicas.

A continuación se procedió a la recopilación de dichos datos en un directorio que contuviera el nombre de las instituciones y la población o lugar donde se desarrollan las acciones de apoyo. Luego se diseñaron guías de entrevistas dirigidas a las organizaciones e instituciones seleccionadas para tener una visión investigativa más amplia y objetiva.

Se contactó a los representantes de las instituciones identificadas y se les enviaron las entrevistas, realizando las aclaraciones o explicaciones adicionales que se solicitaron. Colaboraron con esta iniciativa del IIDH y CAPEL, la Dirección de Asuntos Electorales del CSE y las siguientes organizaciones de la sociedad civil: el Instituto para el Desarrollo y la Democracia (IPADE); Ética y Transparencia (EyT); el Movimiento Autónomo de Mujeres (MAM); el Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH); y el Centro por la Justicia y Derechos Humanos de la Costa Atlántica de Nicaragua (CEJUDHCAN).

Simultáneamente, se realizó una consulta de fuentes bibliográficas referidas al tema objeto de investigación, así como una investigación en el Internet que contribuyó a delimitar los contornos del presente Informe. Finalmente, se procedió a sistematizar la información y a la redacción del presente informe.

3. Marco conceptual y empírico

Siguiendo el enfoque que ha adoptado el IIDH, nos interesaremos por profundizar en la relación entre pobreza y participación ciudadana, comprendiendo en la primera a quienes producen pocos bienes tanto económicos como culturales y sociales y aquella última como una noción que se manifiesta en:

toda actividad de los miembros de una comunidad derivada de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación como representantes políticos, participar en la definición y elaboración de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas encomendadas a sus representantes (como consta en los términos de referencia de la presente investigación elaborados por el IIDH).

Partiremos por recordar que la pobreza es contraria a la dignidad que es propia al ser humano, explicando el vínculo inseparable que existe entre dignidad y bienestar material y espiritual como condición indispensable para el desarrollo del proyecto de vida. Así lo ha considerado la CIDH al señalar que:

“Ciertamente, los requerimientos del derecho humano a una vida digna trascienden los contenidos igualmente fundamentales del derecho a la vida (entendido en su sentido más estricto), del derecho a la integridad personal, del derecho a la libertad personal, de los derechos relacionados con el sistema de democracia representativa y de los demás derechos civiles y políticos”⁹⁰.

Precisamente, los derechos políticos son aquellos que favorecen la participación de sus titulares en la conformación de la voluntad estatal y en la configuración de los poderes y de los órganos públicos del Estado, de las municipalidades y regiones autónomas. Junto a ese derecho de intervenir en los asuntos públicos los derechos políticos comprenden el de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos.

Los derechos políticos abren cauces de participación a través de algunas instituciones muy relevantes como son el sufragio activo y pasivo, que funciona desde el principio de las mayorías, un principio de organización que guía, en este caso, el sentido del ejercicio de un derecho fundamental⁹¹.

En el presente nos enfocaremos en el derecho de las personas pobres de asociarse, el derecho de elegir y ser elegidos, en la libertad de expresión, en el derecho de participar en la redacción de normas y políticas públicas junto con los representantes de las instituciones públicas, el derecho ciudadano de participar en igualdad de condiciones en los asuntos públicos y en la gestión estatal, en el derecho de conocer en qué se invierten los recursos del Estado y en el caso de la población pobre, cuáles son los recursos que le serán asignados para mejorar sus condiciones.

90 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2000b). *Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú*, 2000, cap. VI.1 y 2. CIDH. San José.

91 Peces Barba, Gregorio (1999). *Curso de Derechos Fundamentales Teoría General*. Colección Cursos No. 3 Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, Madrid 1999, págs. 455-456.

4. El derecho de las personas pobres a determinar su propia forma de organización

El derecho de asociación es un derecho que es consustancial al Estado y a la democracia como forma de gobierno. La disposición constitucional establece:

En Nicaragua tienen derecho de construir organizaciones los trabajadores de la ciudad y el campo, las mujeres, los jóvenes, los productores agropecuarios, los artesanos, los profesionales, los técnicos, los intelectuales, los artistas, los religiosos, las comunidades de la Costa Atlántica y los pobladores en general, sin discriminación alguna, con el fin de lograr la realización de sus aspiraciones según sus propios intereses y participar en la construcción de una nueva sociedad.

Estas organizaciones se formarán de acuerdo a la voluntad participativa y electiva de los ciudadanos, tendrán una función social y podrán o no tener carácter partidario, según su naturaleza y fines.⁹²

En cuanto a la titularidad del derecho, la Constitución enfatiza en cada uno de los grupos destinatarios de este derecho, iniciando por los trabajadores de la ciudad y el campo, las mujeres, los jóvenes y las comunidades de la Costa Atlántica, para luego mencionar los destinatarios generales y expresando que el mismo se reconoce sin discriminación alguna⁹³.

La disposición constitucional ha sido desarrollada y concretada por la Ley No. 147, Ley General sobre personas jurídicas sin fines de lucro⁹⁴, por la Ley de Cooperativas y por la Ley Electoral (LE) que regula no solamente la organización y desarrollo de los procesos electorales sino también a los partidos políticos.

Respecto del contenido y fin del derecho, se reconoce el de asociarse como forma de realizar las aspiraciones propias del grupo, es decir, sus “propios intereses” y participar en la construcción de una nueva sociedad. La asociación se debe formar por la voluntad participativa y electiva de los ciudadanos, de lo que se deriva que nadie puede ser obligado a pertenecer a alguna asociación⁹⁵.

El Estado nicaragüense ha informado al Consejo de Derechos Humanos de la Naciones Unidas en el contexto del Examen Periódico Universal, que en Nicaragua existen unas 5,200 organizaciones no gubernamentales que trabajan para defender los derechos humanos. De igual forma, en sesión de adopción del Informe del Examen en el mes de junio de 2010, respondió a la recomendación de respetar la libertad de expresión de las organizaciones sociales, manifestando libremente sus opiniones sobre la política gubernamental. Sin embargo, aprovechó la oportunidad para expresar que las organizaciones internacionales no tienen ese derecho argumentando como motivo la soberanía nacional⁹⁶.

En Nicaragua existe más de una veintena de partidos políticos. Sin embargo, la actual Ley Electoral dispone requisitos que dificultan la formación de un partido político, como la de conformación de juntas directivas en los 153 municipios del país y participar en todos los procesos electorales. Lo anterior implica costos que los y las nicaragüenses en situación de pobreza no están en condiciones de asumir.

De igual forma, la decisión contenida en la Ley Electoral por la cual el partido político que no alcanza el 4% de los votos emitidos válidamente en una elección pierde su personalidad jurídica, es restrictiva del

92 Arto. 49 de la Constitución nicaragüense.

93 En estos grupos se encuentran las personas con mayor vulnerabilidad económica.

94 Ley General sobre personas jurídicas sin fines de lucro. Ley No. 147 publicada en *La Gaceta*, Diario Oficial No. 102 de 29 mayo de 1992.

95 En Nicaragua, los partidos políticos adquieren su personalidad jurídica mediante resolución del Consejo Supremo Electoral, las asociaciones sin fines de lucro adquieren la personería jurídica ante la Asamblea Nacional, las asociaciones sindicales deben inscribirse en el Registro de Asociaciones Sindicales del Ministerio del Trabajo.

96 Declaración al Plenario del Embajador Carlos Robelo Raffone, Representante de Nicaragua ante las Naciones Unidas, Ginebra en ocasión de la Adopción del Informe del Examen Periódico Universal de Nicaragua el 9 de junio de 2010.

derecho de asociación ya que los partidos políticos están llamados a desempeñar una función que va más allá del contexto puramente electoral.

Con respecto a las organizaciones de la sociedad civil, un intento de regulación llevado a cabo en el año 2008 mereció la crítica de estas organizaciones, teniendo como consecuencia que el gobierno abandonara dicho proyecto.

Del año 2002 al 2006 se inscribieron ante el Ministerio del Trabajo un total de 511 sindicatos con una afiliación de 19,077 trabajadores⁹⁷. Un total de 213 convenios colectivos se negociaron y firmaron en ese período en empresas de distintos sectores económicos.

Las organizaciones sindicales, las cooperativas y las formas de organización comunal favorecen entornos en los que las personas de escasos recursos confluyen con mayor facilidad en la defensa de sus intereses.

5. El derecho de elegir

Se establece la igualdad incondicional de todos los nicaragüenses en el goce de sus derechos políticos, en el ejercicio de los mismos y en el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades. Se establece constitucionalmente la igualdad absoluta entre el hombre y la mujer.

De igual forma, se obliga al Estado a eliminar los obstáculos que impiden de hecho la igualdad entre los nicaragüenses y su participación efectiva en la vida política, económica y social del país⁹⁸.

Se trata de un derecho ciudadano establecido en el artículo 51 de la Constitución. Se reconoce el derecho al sufragio en su doble vertiente, como el derecho que tienen todos los ciudadanos a ser elegidos representantes y como el derecho al voto.

En ese sentido respecto del derecho de ser elegidos, la Constitución a partir de la reforma operada mediante la Ley 192, también deja a salvo las limitaciones contempladas en ella.

Las personas que sufren alguna discapacidad forman parte del grupo más marginado en Nicaragua. Tienen dificultades o impedimentos, según sea el caso para participar en las decisiones que les conciernen y particularmente, de ejercer el derecho a la participación política y el derecho al voto que les corresponde.

Está previsto en la LE, que las personas que tienen impedimento físico pueden hacerse acompañar de una persona de su confianza para ejercer su derecho al voto, lo que se hará constar en el acta respectiva. Y específicamente dicha Ley se pronuncia respecto del caso en que el impedimento sea de las extremidades superiores en cuyo caso la impregnación con tinta indeleble podrá hacerse en cualquier parte visible del cuerpo, lo que también se hará constar en el acta respectiva⁹⁹.

El acceso de las personas pobres a las Juntas Receptoras de Votos (JRV) se ve favorecido por la proximidad de las mismas al domicilio en que residen ya que se ha previsto que en cada JRV ejercerán su derecho al voto un número no mayor de 400 electores¹⁰⁰. De igual forma está previsto que las JRV funcionen en centros escolares, casas comunales y edificios públicos, lo que favorece la concurrencia de los ciudadanos y ciudadanas sin exclusión por su condición económica y social. Además, 11.274 juntas receptoras que se

97 Ministerio del Trabajo. *Informes Estadísticos: Registro Sindical, Convenios Colectivos negociados y firmados*. <http://www.mitrab.gob.ni/documentos/informes-estadisticos/sindical.pdf/view>

98 Al respecto ver: Ley de Participación Ciudadana. Ley No. 475 publicada en *La Gaceta* No. 241 del 19 de diciembre de 2003.

99 Artículo 119 de la Ley Electoral.

100 Artículo 23 de la Ley Electoral.

conforman permiten que la distancia entre el domicilio del elector y los centros de votación pueda ser caminada por la mayoría de votantes, por lo que no se plantea la necesidad de proveer transporte.

La primera experiencia de apoyo al voto de las personas con alguna discapacidad en cumplimiento del artículo 119 de la Ley Electoral a propuesta de la International Foundation for Election Systems (IFES) y de la Fundación Solidez contó con el apoyo del Consejo Supremo Electoral (CSE)¹⁰¹.

La experiencia hizo evidente que se requiere mayor disponibilidad de recursos para extender las actividades a todos los centros de votación y municipalidades del país.

De igual forma se requiere que el diseño de las papeletas de votación tome en cuenta ciertas discapacidades. Además, se deben facilitar los instrumentos para la práctica del acto de votar. Por ejemplo, respecto de los ciegos, en Nicaragua no se ha implementado el material de votación en el sistema braille, aunque se garantiza que una persona de la confianza del discapacitado pueda acompañarle en la JRV. En general, las dificultades de acceso fueron diagnosticadas en 832 centros de votación.

Para facilitar la ejecución de este artículo de la Ley Electoral, se prepararon instructivos con directrices para su utilización por los facilitadores del voto y por los edecanes del padrón. La información relevante fue incluida en la Guía Paso a Paso. La publicidad televisiva del CSE incluyó un intérprete del lenguaje de señas, entre otras acciones de información pública.

Se llevó a cabo un inventario de los Centros de Votación con problemas de accesibilidad y/o deficiencias de iluminación y la identificación de la prevalencia de determinadas discapacidades en distintos departamentos y municipios.

Según dirigentes de las organizaciones de discapacitados, la limitante para votar no es la cédula, sino el lugar donde están las Juntas Receptoras de Votos. Existen problemas de iluminación, falta de demarcación de boletas, falta de ampuentes, falta de acceso a votantes en sillas de ruedas.

La experiencia en 2006 fue positiva ya que los edecanes identificaban a las personas con discapacidad, las apoyaban a buscarse en los padrones electorales y las llevaban hasta las JRV, donde ingresaban sin hacer fila.

No obstante, se requiere reformar la Ley 202 para establecer mecanismos y competencias para certificación de las JRV, accesibles para que voten las personas con discapacidad.

El proyecto denominado “Tu voto vale, tu voto decide” permitió que 65.000 personas con discapacidad votaran en el 2006 gracias a 213 rampas colocadas en 12 cabeceras departamentales en 832 centros de votación. Participaron 1.125 facilitadores y 1.575 edecanes suplentes. La IFES estimó que la concurrencia de personas con discapacidad a la elección fue diez veces mayor que en elecciones previas¹⁰².

Otro sector que integran miles de nicaragüenses pobres es el de los migrantes nicaragüenses que viven en el exterior. Como país expulsor de migrantes, los principales destinos son Costa Rica donde se estima que habitan unos 335.000 nicaragüenses; Estados Unidos, donde se estima que habitan unos 281.000; y otros 20.000 que viven en El Salvador, como los principales destinos.

A pesar de que la LE dispone en su artículo 47, párrafo cuarto, que se cedularía a los nicaragüenses en el exterior, no existe consenso aún entre las instituciones involucradas como son Cancillería, la Dirección General de Migración y Extranjería, el CSE, y la Asamblea Nacional para armonizar los mecanismos legales de manera que el Estado cumpla con el deber de ceder y documentar a los nicaragüenses en el exterior.

101 En Nicaragua existen 461,000 personas con discapacidad de las cuales al menos 250,000 cuentan con cédula.

102 USAID Nicaragua. *Historias Exitosas*, publicado en: http://nicaragua.usaid.gov/bnoticiasmayo07_2.html

De igual forma, puesto que no existe el voto en el exterior, los nicaragüenses que contribuyen con sus remesas a la economía nacional, pero imposibilitados de viajar a Nicaragua, se ven marginados de participar en las votaciones.

5.1 El abstencionismo

En las elecciones nacionales o generales se ha observado tradicionalmente un alto índice de participación, el que se reduce considerablemente cuando se trata de las elecciones regionales de las Regiones Autónomas del Atlántico Norte (RAAN), y del Atlántico Sur (RAAS), donde la abstención es la gran ganadora.

En las elecciones regionales de 2010, se reportaron un total de 117.506 votos depositados en ambas regiones, de un padrón electoral de 289.856 electores inscritos, para un promedio global de 40.54% de votación en total y una abstención del 59.46%. Ese nivel de abstención supera en casi un 5% la abstención en las elecciones de 2006.

El Informe de Observación Electoral¹⁰³ sobre las elecciones de autoridades regionales en las regiones autónomas del año 2010 considera que la limitada participación ciudadana puede ser reflejo de la desconfianza del sistema electoral, ausencia de campañas electorales con contenidos vinculados a problemas de los electores y a una limitada propaganda cívica de llamado al voto por el CSE. También demuestra el efecto que tiene en la participación el elevado número de personas sin cédulas y las deficiencias en el padrón electoral.

En la RAAS se dio menos participación que en la RAAN. De 112.529 electores solo votaron 40.441, para una abstención del 64.06%. En la RAAN la abstención fue de 56.54%, es decir un 7.52% menor que la RAAS, depositando su voto 77.065 electores de un padrón de 177.327.

El municipio de Waspam, en las circunscripciones del Río Coco, fue donde más concurrió la población, con una votación mayor al 50%. La circunscripción Siuna Sector 2 del municipio de Mulukuku fue donde menos ciudadanos y ciudadanas concurren a votar con un 31%.

Existen distintas causas que pueden haber motivado la apatía de la población del Caribe respecto a las elecciones de sus propias autoridades regionales. Por un lado, la lamentable situación política y social que permanece aún, a pesar del cambio democrático que se dio en el año de 1990; pero además, el ejercicio del poder que no libera el gobierno central en beneficio de las autoridades regionales, les sugiere que la autoridad de sus gobiernos regionales es tan solo formal y no tiene mayor concreción en la búsqueda de soluciones a su marginación histórica. En las cuatro elecciones regionales que se han celebrado desde 1990, la abstención ha ido en aumento hasta triplicarse.

Cuadro 1
Abstencionismo en elecciones regionales de Nicaragua
en porcentajes por año de elección

Categoría	Año					
	1990	1994	1998	2002	2006	2010
Porcentaje de abstencionismo elecciones regionales	21.6	26.0	51.3	61.9	54.5	59.5

Fuente: Instituto para el Desarrollo y la Democracia (IPADE)¹⁰⁴.

103 Instituto para el Desarrollo y la Democracia (2010). *Informe de Observación Electoral Elecciones de Autoridades Regionales en las Regiones Autónomas del Atlántico de Nicaragua*. Anexo 11. IPADE. Abril 2010. Managua.

104 Instituto para el Desarrollo y la Democracia (2010). *Informe de Observación Electoral Elecciones de Autoridades Regionales en las Regiones Autónomas del Atlántico de Nicaragua*. Anexo 11. IPADE. Abril 2010. Managua.

5.2 La obtención de la cédula

Hasta hace poco, el dinero que gastaba un ciudadano o ciudadana en obtener su cédula de identidad ascendía al equivalente en córdobas a US\$ 6,00 dólares, cantidad que equivale al costo de las fotos, las fotocopias y el transporte¹⁰⁵. Esta cantidad ya estaba fuera del alcance de aquellos que viven en extrema pobreza¹⁰⁶.

Recientemente, el Consejo Supremo Electoral aprobó una decisión según la cual el costo de expedición de las cédulas nuevas y el de su reposición es de C\$300 (unos US\$14 dólares) a los que se puede sumar la cantidad estimada para sufragar el transporte y las fotocopias requeridas.

Intentando explicar los motivos del CSE para inclinarse a cobrar la nueva cédula, vale anotar que además de ser el documento principal para votar es el documento obligado para la identificación ciudadana. El cobro de la misma se desprende de la necesidad de contar con recursos para organizar futuros procesos electorales.

El asidero legal que ha esgrimido el CSE es el artículo 4 de la Ley No. 549 del año 2005 que estableció para reposición de cédulas el pago de 50 córdobas. Valiéndose de esa disposición, el CSE se considera facultado a subir o bajar dicho arancel, a discreción.

Sin embargo, en nuestra opinión cabe distinguir la reposición que sería el caso cuando se ha perdido la cédula y el caso de la expedición, para otorgar un instrumento público que el Estado tiene la obligación de extender y sin el que el ciudadano no puede ejercer ningún derecho constitucional. En este sentido, amerita ser cuestionada la decisión del CSE, incluso por el propio legislador, que actualmente tramita una iniciativa de ley que garantice la gratuidad de la cédula.

A la cuestionada decisión se le ha sumado el anuncio del CSE de que a los trabajadores del Estado y a otros grupos entregaría la nueva cédula de manera gratuita, pero a su discreción, lo que favorece la interpretación de que se está favoreciendo que la brecha entre vulnerabilidad económica y riqueza se profundice, esta vez en detrimento del ejercicio de los derechos civiles y políticos de las personas pobres.

Respecto de la accesibilidad de la cédula, debe tomarse en cuenta que desde el 2002 el CSE, aduciendo falta de recursos económicos, cerró los Consejos Electorales Municipales por lo que los ciudadanos solo pueden solicitar la cédula en los Consejos Electorales Departamentales. Lo anterior dificulta el acceso y obliga a los solicitantes a destinar más tiempo y recursos para hacer sus gestiones.

Organismos especializados en este tema han estimado que el costo de expedición de la nueva cédula no es superior a los US\$ 2, por lo que no se justifica el cobro que está realizando el Consejo, que excede con creces el costo estimado.

Los Consejos Electorales Departamentales remiten al CSE en Managua las solicitudes, y éste revisa si no hay inconsistencias entre el certificado de nacimiento y la base de datos del Registro Central. En caso de contradicción, las aplicaciones volverán a la municipalidad para ser corregidas, trámite que puede tomar varios meses.

En la práctica muchas cédulas no son retiradas por los ciudadanos porque éstos desconocen que ya llegaron, por falta de tiempo y de recursos económicos. Un estudio de IPADE de marzo de 2006 estimó que en la costa Caribe, el 20% de la población no estaba incluida en el padrón electoral¹⁰⁷.

105 Según estimaciones del organismo de observación electoral Ética y Transparencia.

106 Según la Encuesta de medición de vida de 2005, el 48.3% de la población vive en situación de pobreza y el 17% vive en situación de pobreza extrema.

107 Instituto para el Desarrollo y la Democracia (2006). *Auditoría del Padrón Electoral de las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y del Atlántico Sur*. IPADE. Managua.

Según registros de ese poder del Estado, cuatro millones de nicaragüenses poseen cédulas de identidad mientras que el registro del estado civil de las personas ronda los 7,4 millones de nicaragüenses.

En general, las elecciones en Nicaragua cuentan con niveles de participación superiores a los de otros países de la región. En las elecciones generales de 2006, un 67% del padrón electoral concurrió a depositar su voto, y un 33% se abstuvo. Si comparamos la abstención para las elecciones de 2001 respecto de las elecciones de 2006, veremos que la abstención registró un incremento del 23% del padrón, el cual tiene a su vez un sobredimensionamiento del 15% por los decesos que no han sido registrados.

Sin embargo, en las elecciones regionales de las dos regiones autónomas del Atlántico, el índice de abstención se ha elevado hasta un 65% del padrón electoral en la RAAN y un poco menor en la RAAS, con un 56%. Dicho de otra forma, en el Atlántico Norte solo tres de cada diez inscritos en el padrón votaron y en el Atlántico Sur solamente cuatro de cada diez aproximadamente¹⁰⁸.

Los escasos recursos que se destinan para realizar las campañas de las elecciones regionales se señalan como una de las causas que dificultan que los ciudadanos conozcan las propuestas de los partidos e incluso a los candidatos. Durante las elecciones regionales del corriente año, la mayoría de los partidos se concentró en campañas de desprestigio o denuncias de fraude y no en aproximarse a los ciudadanos, conocer sus demandas y analizar posibles soluciones.

En ese sentido, los resultados de una encuesta realizada en el Caribe nicaragüense por el Diario La Prensa, pocos días antes de las elecciones regionales de 2010, demuestra lo anterior:

Doce ciudadanos de Bilwi y Waspam (Caribe Norte) y 15 de Bluefields (Caribe Sur) fueron consultados sobre su conocimiento e interés en las sextas elecciones regionales y de los candidatos y sus programas. En general, 23 de los 27 ciudadanos aseguraron que conocían la fecha de la elección, pero seis no precisaron la fecha correcta. De éstos, sólo 15 dijeron que participarían en las votaciones, contra 6 que no lo harían y otros 6 que aún no sabían, principalmente en Bilwi, donde el Consejo de Ancianos se ha pronunciado en contra del sistema electoral y los partidos.

Desde las elecciones regionales de 1998 la abstención electoral en las Regiones Autónomas supera el 55 por ciento. Las autoridades electorales y los partidos están contra el pronóstico. Sin embargo, pocos son los ciudadanos que conocen a los candidatos y sus programas.

Diecinueve de los ciudadanos consultados dijeron que conocen a los candidatos de su circunscripción (la mayoría mencionó a Yatama, el PLC y el FSLN), pero sólo 12 de ellos manifestaron conocer las propuestas de éstos.

Además, de esos 12 ciudadanos que sí conocen propuestas, 2 opinaron que son “buenas”, pero 3 dijeron que “no le parecen realistas” y otros 3 que “no las cumplirán”.

Igualmente, sólo 8 opinaron que los candidatos tienen interés en la comunidad, pero 12 dijeron que buscan enriquecerse; 4 que ellos no se relacionan con la comunidad, y 3 que sólo buscan voto.¹⁰⁹

Actualmente, si bien es cierto no se establece en la Constitución ni en la Ley Electoral impedimentos o restricciones que tengan su origen en la condición económica y social, la práctica no ha facilitado que las personas pobres sean elegidas para desempeñarse en un cargo de elección popular, y dificultades al nivel del registro y cedulación pueden traducirse en verdaderos obstáculos para el ejercicio del derecho a elegir y ser elegido.

108 Al respecto ver: La Prensa, 5 de marzo 2010, en <http://www.laprensa.com.ni/2010/03/05/politica/18117>

109 *Ibíd.*

5.3 La universalidad del sufragio

Para que el sufragio sea realmente universal hay condiciones que deben verse satisfechas:

- Un registro civil confiable, ya que los datos son los que alimentan el proceso de cedulaación y por consiguiente, el padrón electoral.
- Un padrón electoral actualizado. El de Nicaragua no está actualizado ya que los decesos al no ser reportados en el Registro Civil no provocan la correspondiente baja en el padrón. Los cambios de domicilio tampoco son reportados.
- Un documento de identidad habilitante para el voto. En Nicaragua a falta de un proceso de cedulaación que comprenda a todos los ciudadanos y ciudadanas en edad de ejercer su derecho al voto, se ha permitido votar no solamente con cédula de identidad sino también con el denominado documento supletorio.
- Se requiere de una organización electoral eficiente. Sobre el particular, cabe señalar que la eficiencia del CSE en la organización de los comicios municipales de 2008 mereció el cuestionamiento de los organismos de observación electoral, de la ciudadanía, de los candidatos que vieron conculcado su derecho de desempeñarse en un cargo municipal, así como de la cooperación internacional, calificando dichas elecciones como cuestionables.

De igual forma, también se requiere de condiciones que aseguren la transparencia y oportunidad en la transmisión de los resultados.

6. El derecho de las personas pobres de ser elegidos

Desde 1990 a la fecha, los y las nicaragüenses elegidas para desempeñarse en el cargo de Presidente y Vicepresidente tenían ya un sólido patrimonio, sin excepción¹¹⁰.

A partir de las declaraciones de probidad que los candidatos presentan ante la Contraloría General de la República, se observa que la condición de los candidatos y quienes resultan electos es de reconocida capacidad económica y social.

En los gobiernos locales es donde puede existir menos inequidad en la selección de los candidatos. En el Parlamento si bien es cierto formalmente no están restringidas candidaturas por la situación económica, en la práctica la exclusión opera debido a que la pobreza extrema generalmente obstaculiza la posibilidad de llevar una vida partidaria. Cabe recordar que son solamente los partidos políticos los que pueden proponer candidatos ya que la suscripción popular que había sido reconocida por la reforma constitucional de 1995 y la subsiguiente LE de 1996, limitada a candidaturas para los gobiernos municipales, fue suprimida cuatro años después, por la LE del 2000.

¹¹⁰ Las declaraciones de probidad rendidas ante la Contraloría General de la República por los cuatro presidentes electos a partir de 1990, antes de asumir el cargo para el cual fueron electos, así lo confirma.

Los estatutos de los partidos políticos, si bien es cierto disponen una cuota de candidaturas que deben ser ocupadas por mujeres y jóvenes¹¹¹, omiten cualquier referencia a las personas con discapacidad y a los pueblos indígenas y afrodescendientes.

Con respecto a la igualdad política para la mujer, vale señalar la Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades entre el hombre y la mujer, la cual persigue como objetivo cerrar las brechas de desigualdad que por razones de género persisten en lo económico, político, social y sexual.

La ley busca garantizar la incorporación de una política de género en las políticas de Estado, gobiernos municipales y regionales, y establecer políticas obligatorias para el gobierno en cuanto a sus responsabilidades públicas para las mujeres. El principio fundamental que la sustenta es trabajar por un cambio de mentalidad, sensibilizando a la sociedad nicaragüense acerca de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. Para los mecanismos de la aplicación de la ley se asigna como organismo rector al Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM) y la creación de un Consejo Nacional de Igualdad de Oportunidades que, a dos años de aprobada la Ley, aún no ha sido instalado.

El Estatuto del FSLN prevé la ubicación de candidatas mujeres en sitios preferentes con el fin de garantizar al menos un 30% de representación, sin embargo no existe en la legislación una disposición de tal naturaleza, de manera que vincule a todos los partidos políticos.

Las regiones autónomas de la Costa Caribe y Jinotega no están suficientemente representadas en las diputaciones regionales previstas en la LE, de conformidad con los resultados del Censo de 2005.

La situación de las poblaciones afrodescendientes respecto de su derecho de elegir y ser elegidos ha merecido la atención del Comité de Derechos Humanos que vigila el cumplimiento de las obligaciones contraídas bajo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El Comité lamentó que el Estado no haya llevado a cabo las reformas legislativas para establecer un recurso judicial sencillo a fin de garantizar que las comunidades indígenas y étnicas de las regiones autónomas participen en los procesos electorales de forma efectiva, tomando en cuenta sus tradiciones, usos y costumbres y recomendó al Estado cumplir con los objetivos señalados en dicha sentencia y llevar a cabo las reformas a la LE, que recomendó la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹¹².

Los partidos mayoritarios desarrollan campañas que cuestan una fortuna, excediendo en una medida importante el financiamiento que reciben mediante reembolso de gastos con fondos del Presupuesto General de la República.¹¹³

En todos estos órganos, en los que se manifiesta el poder estatal, no se encuentran bien representadas las mujeres, los discapacitados ni los pueblos indígenas y afrodescendientes.

111 Dos partidos, el FSLN y el PLC, tienen establecido en sus estatutos una cuota para las mujeres. En cuanto a la presencia de las mujeres en los cargos de dirección dentro de los partidos, ésta es minoritaria y no existe información desagregada por sexo sobre la militancia. Los Estatutos del FSLN contemplan la equidad entre hombres y mujeres como un principio partidario. Desde 1996 el FSLN estableció para las mujeres y las personas menores de 30 años, respectivas cuotas de 30 y 15% de las candidaturas de ese partido a cargos de elección popular, y estructuras de dirección. Además, el artículo 107 del estatuto del FSLN visibiliza que se deben aplicar las cuotas de forma correcta de la siguiente forma: “Para asegurar el porcentaje mínimo de candidatas mujeres y jóvenes a cargos públicos, se debe garantizar su correcta ubicación en el orden de las listas para que, una vez votadas éstas, se garantice que la cantidad de electos a cargos públicos contenga dicho porcentaje.”

Por su parte, los Estatutos del MRS prevén en su artículo 77 que en toda junta directiva, los jóvenes y las mujeres, deberán ocupar en su conjunto un mínimo del cuarenta por ciento (40%) de los cargos directivos.

112 Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos a Nicaragua, CCPR/NIC/CO/3 30 de octubre 2008, literal C numeral 20.

113 Según Ética y Transparencia alrededor de US\$ 20,000.000 (veinte millones de dólares) gastaron los partidos políticos participantes en las elecciones nacionales de 2006.

Por ejemplo, ni en la Corte Suprema de Justicia (CSJ) ni en el Consejo Supremo Electoral existe representación de las poblaciones indígenas y afrodescendientes. En el Parlamento de conformidad con lo previsto en la LE, para la RAAN Y RAAS se han elegido a tres diputados para la primera y dos para la segunda, pero mientras en la primera cada diputado electo representa a 54.608 ciudadanos y ciudadanas inscritas, en la segunda, cada diputado representa a 95.875 inscritos. Esto necesariamente requiere un ajuste que debe proceder mediante una reforma a la LE.

Por otra parte, en las municipalidades del Caribe, en la mayor parte de las Alcaldías gobiernan mestizos y, por lo tanto, sólo excepcionalmente estos gobiernos están en poder de líderes de las etnias.

Con respecto a la mujer, cabe señalar que en la CSJ son cuatro las magistradas que se desempeñan en sus cargos, lo que representa un 25% de los 16 integrantes que deben componer este órgano, según lo prescrito en la Constitución. En el CSE una mujer ocupa el cargo de suplente, de los diez magistrados entre propietarios y suplentes que dispuso la reforma constitucional del año 2000. En el Legislativo, son 17 las mujeres que fueron elegidas como diputadas propietarias de un total de 92 sillal que conforman el órgano legislativo, lo que representa un 18.47%. Además, 5 diputados fueron electos por las Regiones Autónomas como lo prevé la LE. Todo ello a pesar de que las mujeres representan más del 50% de la población nacional.

Esta situación ha motivado al Comité de Derechos Humanos a recomendar al Estado tomar medidas para asegurar un incremento de la presencia de la mujer en los niveles más altos de la función pública¹¹⁴. De igual forma, el Comité recomendó al Estado mantener y promover los espacios de participación directa de las mujeres, a nivel nacional y local, en la toma de decisiones relacionadas en particular con la violencia contra las mujeres y asegurar su participación y su representación en la sociedad civil¹¹⁵.

Respecto de los niños y las niñas, continúa existiendo dificultad para reconocerlos como sujetos de derechos y capaces de participar con sus opiniones en las decisiones que les conciernen, ya sean las vinculadas al Estado o al ámbito familiar. Específicamente, se señala como retrocesos que los Concejos Municipales de Niñas, Niños y Adolescentes prácticamente hayan desaparecido, y que el Consejo Nacional de Atención Integral a la Niñez y la Adolescencia creado por Ley en el año 2000 haya sido disuelto sin ofrecer ninguna explicación ni a los sectores e instituciones involucradas, ni a la ciudadanía. Los esfuerzos gubernamentales hacia este sector han estado orientados más a apoyar a las familias pobres del área urbana con hijos que trabajan en las calles, planteándose como meta que las madres tengan un trabajo digno y en procurar a dichos niños atención profesional mientras sus madres trabajan.

Para Manfred Liebel, el gobierno de Daniel Ortega no cuenta con una política proactiva respecto de los derechos de participación de los niños, niñas y adolescentes y no toma en serio a los movimientos y las iniciativas de este sector ni las fomenta.¹¹⁶

7. Las consecuencias de la pobreza en el ejercicio de la libertad de expresión

Como ha afirmado en la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA), la pobreza y la marginación social en que viven amplios sectores de la sociedad en América afectan la libertad de expresión de los ciudadanos del hemisferio, toda vez que sus voces se encuentran postergadas y por ello fuera de cualquier debate.

114 Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos a Nicaragua, CCPR/NIC/CO/3 30 de octubre 2008, literal C, numeral 10, párrafo segundo.

115 Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos a Nicaragua, CCPR/NIC/CO/3 30 de octubre 2008, literal C, numeral 12, literal D.

116 Liebel, Manfred (2010): "Derechos de la Niñez: del papel a la realidad". En: *Revista Envío* No. 336, marzo 2010. Managua.

Lo anterior es especialmente cierto en el caso de Nicaragua, en lo referido al derecho de elegir y ser elegidos, al derecho de asociarse, a la libertad de expresión, al derecho a acceder a la información pública y al derecho a que el Estado rinda cuentas de su actuación.

En su informe del año 2002¹¹⁷, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión se refirió al efecto que produce la discriminación de ciertos sectores de la población en el fortalecimiento de las democracias:

La falta de participación equitativa impide el desarrollo amplio de sociedades democráticas y pluralistas, exacerbando la intolerancia y la discriminación. La inclusión de todos los sectores de la sociedad en los procesos de comunicación, decisión y desarrollo es fundamental para que sus necesidades, opiniones e intereses sean contemplados en el diseño de políticas y en la toma de decisiones¹¹⁸.

[E]s precisamente a través de una participación activa y pacífica de toda la sociedad en las instituciones democráticas del Estado en donde el ejercicio de la libertad de expresión se manifiesta plenamente, permitiendo mejorar la condición de los sectores marginados¹¹⁹.

En este sentido, el efectivo respeto a la libertad de expresión es una herramienta fundamental para incorporar a quienes por razones de pobreza son marginados tanto de la información, como de cualquier diálogo. Dentro de este marco de referencia, es deber del Estado garantizar la igualdad de oportunidades a todas las personas para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación, sin discriminación, eliminando todo tipo de medidas que segreguen a un individuo o grupo de personas en su participación igualitaria y plena de la vida política, económica y social de su país.¹²⁰ Este derecho garantiza una voz informada para todas las personas, condición indispensable para la subsistencia de la democracia.

Es dentro de ese contexto que la Relatoría para la Libertad de Expresión ha señalado que los Estados miembros deben procurar la eliminación de todo tipo de medidas que discriminen al individuo de una participación plena en la vida política, económica, pública y social de su país. La Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra el derecho de las personas a la no discriminación como pilares básicos en el fortalecimiento y funcionamiento de los sistemas democráticos del hemisferio.

En este orden de ideas, la Relatoría entiende que para garantizar el pleno ejercicio de la libertad de expresión de los pobres, los Estados deben procurar la búsqueda de condiciones que habiliten su participación activa dentro de la vida política, social, económico y cultural de las naciones. En la búsqueda de esas condiciones debe evitarse que se establezcan prácticas *de iure o de facto* que discriminen a estos sectores y que en definitiva, se les niegue el derecho a ejercer su libertad de pensamiento y expresión.

8. El derecho de participar en la redacción de normas y políticas públicas junto con los representantes de las instituciones públicas

La Constitución establece la expresión y reconocimiento de la democracia participativa y representativa, así como el derecho a participar en igualdad de condiciones en los asuntos de la gestión pública del Estado¹²¹.

117 Al respecto ver: <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?art>

118 Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (2000). “Derechos que facultan a las personas para combatir la pobreza”. Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Capítulo 4, pág. 73. PNUD. Nueva York. Citado en: *Informe de la Relatoría de Libertad de Expresión 2002, Capítulo IV Libertad de Expresión y Pobreza*, http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=329&IID=2#_edn1

119 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2000a). Op. Cit., pág. 19.

120 Véase al respecto “Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano”, OEA/ser.L/V/II92/rev. 3, del 3 mayo de 1996. Citado en: Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2000a). Op. Cit.

121 Artículos 7 y 50 de la Constitución.

La iniciativa ciudadana de leyes es reconocida a partir de la Constitución de 1987. Se requiere para ello el apoyo de 5.000 firmas. Si analizamos las leyes que han sido aprobadas en la última década y que tuvieron su origen en una propuesta de la ciudadanía veremos que son pocas, sin embargo existen algunos buenos ejemplos que confirman la importancia de esta posibilidad reconocida en nuestra Constitución.

En el año 2007 el Centro de Promoción del Desarrollo Local (CEPRODEL) se propuso, como meta principal, presentar en la Asamblea Nacional la propuesta de Ley de Vivienda Digna, para la que se articuló una estrategia de construcción de alianzas y promoción del respaldo ciudadano a dicha Ley a partir de una serie de foros con autoridades y la ciudadanía, que fue consultada ampliamente. Como resultado de dichas consultas unas 40 recomendaciones fueron incorporadas a la propuesta de Ley.

La declaración instó al gobierno a incorporar el tema de la vivienda en las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI). CEPRODEL, con el acompañamiento del *Fondo común de apoyo a la sociedad civil para la gobernabilidad democrática en Nicaragua* formuló el proyecto *Incidencia Ciudadana en Políticas de Vivienda Social*, para dar continuidad al proceso de aprobación de la iniciativa de ley de vivienda.

Se desarrolló un proceso de recolección de firmas en más de 50 municipios y se organizó la difusión de 4 pautas diarias sobre el derecho constitucional a la vivienda digna, convocando a la población a respaldar la iniciativa de ley. El Movimiento Comunal Nicaragüense también formó parte de esta iniciativa.

Para dinamizar la iniciativa de ley, el 24 de enero de 2008 se gestionó una carta al Presidente de la Asamblea Nacional, solicitándole sus buenos oficios, a fin de que la misma fuera incluida en la agenda parlamentaria para su posterior remisión a la Comisión de Población, Desarrollo y Municipios de la Asamblea Nacional. La ley fue finalmente aprobada en el mes de marzo del año 2009.

La iniciativa ciudadana también está reconocida a nivel local, en el ámbito municipal, como un derecho que tienen todos los pobladores residentes en un municipio de presentar iniciativas de ordenanzas y resoluciones ante el Concejo Municipal respectivo¹²².

8.1 Estado actual del modelo de participación diseñado por la Ley de Participación Ciudadana

En los considerandos de la Ley de Participación Ciudadana (LPC), el legislador reconoce que la participación ciudadana favorece el manejo transparente de la cosa pública y la gobernabilidad del Estado y reconoce en ésta una fuente de legitimación constante de los actos de gobierno.

La participación ciudadana es definida como el proceso de involucramiento de actores sociales en forma individual o colectiva con el objeto y finalidad de incidir y participar en la toma de decisiones, gestión y diseño de políticas públicas en los diferentes niveles y modalidades de la administración del territorio nacional y las instituciones públicas con el propósito de lograr un desarrollo humano sostenible, en corresponsabilidad con el Estado.

A partir de ahí se explica el amplio alcance de los instrumentos que se señalan para la participación ciudadana, como los siguientes: la iniciativa ciudadana en general para normas de ámbito nacional, regional, autónomo y local, la consulta ciudadana de normas en la fase del dictamen, la consulta para la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, la participación en asociaciones de pobladores y las organizaciones gremiales, sectoriales y sociales y finalmente, la consulta ciudadana en el ámbito local.

¹²² El número de firmas para ejercer este derecho varía, para el caso del municipio de Managua son 2.500 firmas, para el caso de los municipios con más de 30.000 habitantes son 1.000 firmas las requeridas, y para el caso de los municipios con menos de 30.000 habitantes bastan 500 firmas.

Con respecto a la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas nacionales, los espacios son el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES) y cualquier otra instancia de carácter sectorial.

Sobre el particular la ley contempla que las propuestas de políticas deben ser remitidas al CONPES, y que si dicha instancia la rechaza, debe volver a la instancia consultiva para que lleve a cabo los ajustes que fueran necesarios.

Con respecto a la formulación de políticas públicas locales la LPC se vale de los Comités de Desarrollo Municipal creados por la Ley de Municipios como una instancia de carácter consultivo del gobierno local. Consultivo porque tiene como misión proveer criterios a las autoridades municipales en la elaboración y discusión del Plan de Arbitrio Municipal y emitir opiniones sobre la propuesta de presupuesto y su ejecución, entre otras.

También en el ámbito local se vale la Ley de Asociaciones de Pobladores creadas por la Ley de Municipios para garantizar el derecho de la sociedad local, a organizarse y participar de modo permanente en las instancias locales de formulación de políticas públicas. Las asociaciones de pobladores representan a los habitantes de la circunscripción ante las autoridades municipales o el Comité de Desarrollo Municipal.

Las asociaciones de pobladores pueden constituirse mediante un acta, eligiendo a su junta directiva y asignando al representante legal de la asociación.

Otro instrumento de la LPC es la consulta ciudadana que puede realizarse a iniciativa del Concejo Municipal o a iniciativa de la población. En la resolución que se aprueba llevar a cabo la consulta debe especificarse el carácter vinculante o no de la misma.

Con respecto a la participación en los cabildos, se reconoce el derecho de los pobladores a convocar un cabildo y la decisión del Concejo Municipal al respecto. La Ley de Municipios establece que el Concejo está obligado a convocar como mínimo dos cabildos al año, sin embargo se debe consultar con la población todos los proyectos de resoluciones u ordenanzas en el periodo de elaboración del dictamen respectivo.

En relación al tema de la participación ciudadana de las personas pobres, resulta obligada la referencia a los Consejos de Poder Ciudadano (CPC) propuestos por el gobierno como sustitutos o en su caso, alternativos, respecto de los mecanismos previstos en la LPC.

Los CPC fueron creados mediante decreto presidencial como expresión de la democracia directa entendida desde la perspectiva del FSLN, partido de gobierno durante el periodo 2007/2011. El gobierno ha afirmado que en los CPC hay un millón de personas, pero una encuesta realizada por M&R, se reflejó que solamente 7 de cada 100 personas mayores de 16 años están integrados a los CPC¹²³.

123 La Encuesta fue realizada a solicitud del Centro de Estudios y Análisis Político (CEAP) por la empresa M&R y sus resultados publicados en el Consejo del Poder Ciudadano y Gestión Pública en Nicaragua. Centro de Estudios y Análisis Político (CEAP), Nicaragua 2010, páginas de la 35 a la 38. Sobre este particular cabe abordar la polémica entre el Poder Ejecutivo y determinados sectores de la sociedad a partir de la propuesta del Presidente de crear los CPC. Para fundamentar su existencia legal el Presidente procedió a su establecimiento mediante una reforma a la Ley de Organización, Procedimientos y Competencias del Poder Ejecutivo. La Asamblea Nacional (AN) terminó aprobando bajo el control de la oposición la creación de los CPC, aunque les limitó a desempeñar una función de consulta y sin la posibilidad de manejar fondos públicos. Ello bajo el argumento de que existía el riesgo de que pretendieran ejercer una función de control político sobre la población y que además, sería muy posible que prevaleciera la posición de los CPC sobre la actuación de los ministros y alcaldes, lo cual afectaría el sistema representativo establecido en la Constitución. Durante la controversia, la bancada del FSLN recurrió de amparo el cual fue admitido el 10 de enero del 2008. En el hemiciclo de la AN, el Presidente fue notificado de la Sentencia No. 2 del 10 de enero de 2008, que ponía fin a la polémica sobre los CPC, al afirmar en su parte medular que la AN no podía restringir la facultad del Poder Ejecutivo de dictar decretos ejecutivos. Sin embargo, sobre el fondo de la controversia que es la naturaleza de los CPC como órganos de consulta o con decisiones vinculantes la sentencia, no se pronunció.

La partidización de las estructuras de poder de los CPC se confirma si tenemos en cuenta que los dirigentes del partido de gobierno son al mismo tiempo delegados de éste y tienen bajo su cargo la coordinación del Poder Ciudadano. Esa particularidad compromete la capacidad de incidir en los temas que son realmente de interés de la población pobre, ya que el modelo fue diseñado y se implementa a la medida del partido de gobierno que es quien da la pauta.

En el actual periodo de gobierno 2007-2011, el modelo de participación ciudadana establecido por la ley del mismo nombre¹²⁴ ha sido confrontado y en algunos casos, sustituido por el modelo denominado de democracia directa bajo la rectoría del Consejo de Comunicación y Ciudadanía. Este modelo ha sido integrado por los CPC, cuyo liderazgo ha sido depositado en ciudadanos y ciudadanas que ocupan cargos de responsabilidad en las estructuras partidarias del FSLN.

Esa confrontación resulta evidente si tenemos en cuenta los resultados de un diagnóstico conducido por la Fundación Violeta Barrios de Chamorro (FVBCH) acerca de la vigencia de la LPC en 10 municipios del país, incluyendo dos plazas de las más importantes: Managua y León¹²⁵.

El estudio demostró que en el municipio de Managua no existe el Comité de Desarrollo Municipal (CDM), que las asociaciones de pobladores están arrinconadas por los CPC que son los que gozan de mayor apoyo edilicio, y que con el objetivo de obtener el aval de las autoridades municipales las asociaciones de pobladores en determinados casos actúan indistintamente como CPC. También observaron hermetismo en el Plan de Desarrollo Municipal y en que el personal administrativo no facilita la comunicación con autoridades locales.

El diagnóstico confirmó que las auditorías sociales han sido realizadas en gobiernos anteriores y que los entrevistados consideran necesario el acceso a la información para la auditoría social. Por otra parte, se confirmó la existencia de un sitio web de la alcaldía municipal, así como que no existe oficina de acceso a la información pública de fácil localización.

En general, en los 10 municipios, la situación en materia de participación ciudadana incluye la sustitución de los CDM por Gabinetes del Poder Ciudadano (GPC) -creados por decreto presidencial. En la mayoría de los casos, los Comités de Desarrollo Municipal son considerados por afines al gobierno como instrumentos de la derecha, en tanto que otros sectores de la sociedad civil consideran a los GPC como instancias partidarias del Gobierno.

Por otra parte, la ciudadanía no aprovecha el derecho ciudadano de asistir a las sesiones del Concejo Municipal y cabildos, en algunos casos por falta de información sobre el día, lugar y hora de los mismos, en otros casos por falta de tiempo.

Los avances en el ámbito legislativo en materia de participación ciudadana contenidos en la ley que lleva dicho nombre, fueron en su momento significativos, sin embargo actualmente son retados por el modelo de los CPC, que se plantearon bajo una promesa de democracia directa.

El nuevo modelo de participación está favoreciendo estilos de centralización del poder, estilos verticales que no favorecen un debate abierto y libre de las ideas. Respecto de la autonomía municipal, las consecuencias de la imposición de este difuso modelo han sido muy negativas, y en la práctica, se ha traducido en la

124 Ley de Participación Ciudadana No. 475 publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 241 del 19 de diciembre de 2003.

125 La situación del acceso a la información pública y participación ciudadana en 10 municipios de Nicaragua fue valorada a través de un estudio hecho por la Fundación Violeta Barrios de Chamorro (FVBCH) en el marco del Proyecto "Acceso a la Información Pública y Participación Ciudadana" auspiciado por la Comisión Europea y el Proyecto "Acceso a la Información Pública para el Fortalecimiento de la Democracia y de la Gobernabilidad" financiado por Oxfam Gran Bretaña. Los resultados finales fueron presentados en diversos foros municipales, de los cuales el Consultor asistió al realizado en Managua en el mes de junio de 2010.

destitución de autoridades edilicias electas popularmente, sin forma ni figura de juicio, irrespetando los derechos constitucionales de los afectados por tales decisiones y la del electorado.

Por otro lado, en el caso de las poblaciones afrodescendientes del Caribe, la Constitución establece como una obligación para el Estado el consultar antes de otorgar cualquier concesión sobre sus recursos naturales. Sin embargo, el Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales han lamentado:

...la ausencia de un proceso de consultas con miras a lograr el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades para la explotación de los recursos naturales de sus territorios¹²⁶.

9. El derecho de petición, denuncia y a la crítica que es propio de las personas pobres

Está reconocido en el artículo 52 de la Constitución, como un derecho que corresponde a todos los que se encuentran en el territorio nacional y también a los nicaragüenses que están en el extranjero. El derecho de petición carecería de sentido si no se precisara el deber de la autoridad de dar respuesta a lo solicitado.

La redacción actual del precepto establece que:

Los ciudadanos tienen derecho de hacer peticiones, denunciar anomalías y hacer críticas constructivas, en forma individual o colectiva a los Poderes del Estado o cualquier autoridad; de obtener una pronta resolución o respuesta y de que se les comunique lo resuelto en los plazos que la ley establezca.

La LPC ha dedicado su Título V, Capítulo I a regular lo concerniente al derecho de petición y denuncia, especificando lo concerniente a la presentación, requisitos, medios de prueba, audiencia y plazo para resolver. La petición debe ser presentada en forma escrita, en papel común, en original y dos copias, que podría ser de difícil cumplimiento para personas pobres que no saben leer y escribir.

La ley referida establece que el plazo máximo para resolver es de diez días hábiles y que lo resuelto se ha de comunicar en audiencia directa y personal con el superior jerárquico del funcionario contra el cual se procedió.

10.El derecho de organizarse o afiliarse a partidos políticos para participar, ejercer u optar al poder¹²⁷

La Constitución reconoce el derecho de conformar partidos políticos haciendo referencia a la finalidad de dichas asociaciones: participar, ejercer u optar al poder.

La actual LE contiene exigencias que se traducen en verdaderas limitaciones a la hora de constituir un partido político. La más onerosa es constituir directivas municipales con un número no menor de cinco

126 Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos a Nicaragua, CCPR/NIC/CO/3, 30 de octubre 2008, literal C, numeral 21, parte conducente y observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a Nicaragua, E/C.12./NIC/CO/4, literal D, numeral 11, parte conducente.

127 Este derecho está reconocido en el artículo 55 de la Constitución. Véase además, Ley Electoral, Título V, Capítulo II De la Constitución de los Partidos Políticos, artículos 64 al 71.

miembros en todos los municipios del país¹²⁸. Esta disposición afecta a todas las iniciativas de conformar un partido político y constituye un obstáculo mayor si se trata de la población pobre.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial que vigila el cumplimiento de las obligaciones contraídas bajo la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, notó con preocupación la baja participación de los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en la vida política del Estado y en particular en los Consejos Regionales Autónomos. Recomendó redoblar sus esfuerzos para asegurar la plena participación de los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en los asuntos públicos del Estado a todos los niveles¹²⁹.

10.1 La participación en las elecciones regionales de la Costa Caribe

En el año 2006, según los datos oficiales del CSE, en la RAAN acudieron a votar 100.352 personas de un padrón electoral de 226.000 personas, registrando 92.849 votos válidos. Ese año la abstención alcanzó el 55% del padrón electoral¹³⁰.

En la RAAN de 58.467 votos válidos, el PLC obtuvo 20.971, equivalentes al 35,85 %; el FSLN obtuvo 18.127 votos, con un 31 %; Yatama obtuvo 12.019 votos con un 20,56 %; y ALN- PC obtuvo 3.161 equivalente al 5,42%.

En la RAAS de 34.382 votos válidos, el PLC obtuvo 16.468, equivalente al 47,90 %; el FSLN obtuvo 7.282 votos, alcanzando el 21,18 %; ALN obtuvo 5.463 votos que representó el 15,89 %; y Yatama obtuvo 3.172 votos, equivalentes al 9,23 %.

En total, en el año 2006, el PLC obtuvo el apoyo del 40,31 %; el FSLN del 27,37 %; seguido de Yatama con el 16,36 %; la ALN-PC con 9,29 %; el MRS con 2,89 %; Camino Cristiano con el 1,59 %; el APRE con 1,56 %; y el Partido Movimiento Unidad Costeña (PAMUC), que únicamente presentó candidatos en la RAAN obtuvo el 1,36 %¹³¹.

Como puede observarse, la opinión de la ciudadanía del Caribe se decantó por otorgar un voto de confianza al PLC, partido que para entonces estaba en el poder, aunque la abstención sería la gran triunfadora con un 55% del total de inscritos.

Para las elecciones regionales de 2010, el Instituto para el Desarrollo y la Democracia (IPADE), dio como vencedor al PLC tanto en la RAAS como en la RAAN con un 42 por ciento de los votos válidos a su favor. Todos los partidos denunciaron irregularidades, pero estas denuncias no cambiaron los resultados electorales.

El nivel de abstención en la RAAN y RAAS para las elecciones regionales ha aumentado, como se pudo observar en el Cuadro 1.

En las elecciones de este año, de un total de 290.000 inscritos en 936 Juntas Receptoras de Votos (JRV), sólo un poco más de 100.000 personas acudieron a votar, de éstos se registran 73.000 votos validos, una disminución en la cantidad de votos que refleja menor participación ciudadana.

128 Véase Ley Electoral, Título V, Capítulo II De la Constitución de los Partidos Políticos, artículo 65, numeral 8.

129 Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Nicaragua. Marzo 2008, CERD/C/NIC/CO/14, literal D, numeral 20.

130 Al respecto ver: <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/1503>

131 Teniendo en cuenta que la página Web del Consejo Supremo Electoral ha estado en construcción durante el periodo en que se desarrolló esta investigación, la referencia a los datos oficiales del CSE para las elecciones regionales de 2006 proviene del artículo: "Bipartidismo y explosivo estatus quo en elecciones regionales". Artículo de opinión publicado el 23 de marzo de 2010 por Victoriano Sánchez en *El Socialismo Centroamericano* que puede consultarse en <http://www.izquierda.info/modules.php?name=News&file=print&sid=9226>

Participaron ocho partidos o alianzas políticas: FSLN; PLC; Yatama -hijos de la madre tierra, en lengua miskita-; Camino Cristiano Nicaragüense (CCN); Alianza Liberal Nicaragüense (ALN); Alianza por la República (APRE); la Unión Demócrata Cristiana (UDC); y el Movimiento de Unidad Cristiana (MUC). Como puede observarse, en dichos comicios solamente Yatama es un partido regional, con origen en el Caribe nicaragüense.

Comparativamente, en las primeras elecciones regionales de 1994, en la RAAS, la tasa promedio de abstencionismo correspondió al 27%, con un padrón electoral regional que sumaba 34.136 ciudadanos inscritos y un total de 24.950 votantes.

En dichos comicios regionales, que no fueron organizados por el actual CSE, seis de las 15 circunscripciones electorales de la RAAS mostraron una tasa de abstencionismo mayor al promedio regional, siendo éstas Kukra Hill y Río Kama (29%); Corn Island y Little Island (36%); zona de los Ramas (30%); zona de la Cruz (31%); zona de El Tortuguero (35%); y Zona de Kukra River y El Bluff (31%).

En cambio, en los comicios regionales del 2006, organizados y conducidos por este mismo CSE, la tasa promedio de abstencionismo se elevó hasta 60%, con un padrón electoral de 93.792 personas aptas para votar y 37.198 votantes.

En estas elecciones regionales, en 10 de las 15 circunscripciones electorales la tasa de abstencionismo superó la media regional, registrando niveles entre 62 y 64%. La excepción fueron sólo cinco circunscripciones.

En el caso de la RAAN, en las primeras elecciones regionales de 1994, la tasa de abstencionismo promedio fue del 26%, con un padrón electoral de 59.789 personas aptas para votar y 44.534 votantes efectivos.

En esos comicios, en 7 de las 15 circunscripciones electorales se registraron promedios arriba del 26%, correspondiendo a las circunscripciones de Siuna, Rosita y Bonanza, con tasas que van de 28 al 44%.

Para los comicios regionales del 2006, la historia fue completamente distinta. La tasa promedio de abstención se elevó al 51%, con un padrón electoral de 132.722 personas aptas para votar y 65.182 votantes finales. En ese ejercicio democrático, las tasas de abstención fueron igual o mayores en 9 de las 15 circunscripciones, con índices que van del 51 hasta el 60%, incluyendo zonas como Río Coco, Bilwi (Puerto Cabezas) y siempre el Triángulo Minero¹³².

11.El acceso de las personas pobres a la información pública

La transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. Sin embargo la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la “vitrina pública”, para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. La transparencia es un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas, mas sería impreciso usarlo como sinónimo de aquél.

¿Cuánto acceso tienen los pobres en Nicaragua a esa información colocada en la vitrina pública? El informe sobre desarrollo humano del PNUD ha señalado que los pobres, en general, son los que tienen menos posibilidades de obtener información sobre decisiones y políticas públicas que los afectan directamente. Se

132 Al respecto ver: <http://www.confidencial.com.ni/articulo/136/abstencionismo-en-elecciones-regionales-va-en-alza>

les priva así, de información vital para sus vidas, información sobre la existencia de servicios gratuitos, conocimiento de sus derechos, acceso a la justicia, etc. A su vez, estos sectores tienen menor acceso a las fuentes de información tradicionales para expresar sus opiniones o hacer pública denuncias sobre violaciones a sus derechos básicos.

Sin esta información, no puede ejercitarse plenamente el derecho a la libertad de expresión como un mecanismo efectivo de participación ciudadana ni de control democrático de la gestión gubernamental. Este control se hace aún más necesario por cuanto uno de los graves obstáculos para el fortalecimiento de las democracias son los hechos de corrupción que involucran a funcionarios públicos. La ausencia de control efectivo “implica una actividad reñida con la esencia del Estado democrático y deja la puerta abierta para transgresiones y abusos inaceptables”¹³³. Garantizar el acceso a la información en poder del Estado contribuye a aumentar la transparencia de los actos de gobierno y la consecuente disminución de la corrupción en la gestión estatal.

En innumerables ocasiones la Relatoría para la Libertad de Expresión de la OEA ha señalado la importancia del derecho de acceso a la información como requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia.

En ese sentido, la Relatoría ha expresado que:

En un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales de participación política, votación, educación y asociación entre otros, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a información”.

La publicidad de la información permite que el ciudadano pueda controlar [la gestión pública], no sólo por medio de una constatación de los mismos con la ley, que los gobernantes han jurado cumplir, sino también ejerciendo el derecho de petición y de obtener una transparente rendición de cuentas ¹³⁴.

El acceso a la información, a la vez que constituye un aspecto importante de la libertad de expresión, se conforma como un derecho que fomenta la autonomía de las personas y que les permite la realización de un plan de vida de acuerdo a su libre decisión.

Por lo tanto, la falta de participación de un sector de la sociedad en el conocimiento de información que los afectaría directamente, limita las libertades fundamentales, priva a las personas de dignidad e impide el desarrollo amplio de sociedades democráticas, favoreciendo posibles conductas corruptas dentro de la gestión gubernamental y promoviendo políticas de intolerancia y discriminación.

La Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) está vigente desde el mes de diciembre del año 2007¹³⁵. El reglamento fue aprobado en el mes de enero de 2008 y el mismo establece con precisión el procedimiento para que las personas puedan solicitar información a las diferentes instituciones del Estado y también a aquellas empresas privadas que son concesionarias de servicios públicos.

La reglamentación de la ley fue valorada como un avance importante y generador de la esperanza de que en un futuro próximo el acceso a la información pública sea un derecho que todas las personas de Nicaragua puedan ejercer, contribuyendo así a la transparencia de las instituciones. Sin embargo, habiendo transcurrido prácticamente tres años desde su entrada en vigencia, la implementación ha sido insuficiente, ya que en la práctica las páginas web de las instituciones públicas no están concluidas o tienen información que no es sustantiva y por lo tanto, difícilmente permiten conocer los resultados de su gestión.

133 Pierini y Otros. *Habeas Data*. Citado en: Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2000a), pág. 21.

134 Organización de Estados Americanos (2000). *Ley Modelo de Acceso a Información Administrativa para la Prevención de la Corrupción*. OEA. Taller Técnico Regional: Noviembre 2000. Guatemala.

135 Ley No. 621, aprobada el 16 de Mayo del 2007. Publicada en *La Gaceta* No. 118, del 22 de Junio del 2007

No se ha conformado una instancia que permita apelar respecto de la negativa de dar acceso a la información. Además, las vías a las que remite la legislación -el amparo y el contencioso administrativo- no son ágiles ni expeditas. Tampoco se ha aprobado la Ley de Habeas Data, misma que la LAIP había dispuesto debía ser aprobada en los 180 días siguientes a su publicación¹³⁶.

El estudio conducido por la FVBCH al que nos referimos al abordar la participación ciudadana expresa que, en general, la situación del acceso a la información en los diez municipios en los que se realizó el diagnóstico es actualmente afectada porque la ciudadanía no hace uso del derecho de solicitar información pública. Tampoco hace uso de su derecho de conformar asociaciones de pobladores. No existen mayores ejemplos de auditorías sociales por parte de los ciudadanos, ya sea por desconocimiento de la existencia de la legislación o por inexperiencia.¹³⁷

De igual forma, se confirma que existe dificultad en recibir respuestas oficiales a las solicitudes de información pública efectuadas por la FVBCH, de acuerdo con los procedimientos establecidos en la LAIP. Por otra parte, confirmó que existe falta de beligerancia de las autoridades locales en la aplicación de la referida ley.

12. El derecho de exigir rendición de cuentas a los representantes de las instituciones públicas

El quehacer gubernamental debe caracterizarse por la transparencia en la rendición de cuentas en todos los aspectos de su gestión.

A nivel local, los pobladores tienen el derecho de ser informados de la gestión administrativa, de conocer el Proyecto de Presupuesto y los Estados Financieros de la municipalidad así como de participar en la elaboración del Plan de Inversiones¹³⁸.

La población pobre tiene el derecho de conocer cuántos recursos del Presupuesto General de la República está destinando el Estado en los programas contra la pobreza. Dificultad adicional la representan las reformas al presupuesto a veces frecuentes, las cuales elevan o reducen las cantidades asignadas sin especificar el monto asignado luego de las modificaciones. Así las cosas, la población pobre suele ser receptora de datos disgregados, incluso a veces inexactos, de difícil comprensión, pronunciados desde las plazas públicas o que circulan en publicidad oficial.

En la gestión del actual Gobierno el Estado ha declarado la auditoría social como la forma de promover la transparencia, sin embargo no existe mayor información respecto de cómo funciona la presunta auditoría social y los ciudadanos legitimados para demandarla son exclusivamente los que se declaran como miembros de los denominados CPC. Lejos de aplicar una política pública que promueva la transparencia, se ha arraigado en la práctica estatal una cultura del secreto y de obstaculizar el acceso del ciudadano a información de calidad¹³⁹.

136 Artículo 52 LAIP.

137 La FVBCH ya había conducido una primera medición que comprendió el período de enero a septiembre de 2008 en 17 instituciones estatales. Solamente el 12,5% de las 24 solicitudes fue respondido en tiempo y forma, e igual porcentaje fue el de las solicitudes denegadas. Un 21% fue respondido con entrega parcial de la información y casi el 33% de las solicitudes no tuvieron respuesta alguna.

138 Artículo 16, numeral 4, de la Ley de Municipios.

139 Un ejemplo de ello es el manejo que se ha dado a los fondos de la cooperación venezolana que ascienden a mil millones de dólares hasta donde se conoce y están siendo administrados fuera del Presupuesto General de la República.

La sociedad civil ha buscado incidir de distintas maneras en que el Estado cumpla con su deber de rendir cuentas a la ciudadanía y de que dicha cooperación sea incluida en el Presupuesto General de la República. No obstante, el Estado ha rechazado esta petición y ha optado por recibirla valiéndose de empresas privadas cuya administración es ejercida conjuntamente por representantes del partido de gobierno como por representantes de la cooperación venezolana.

Cuando se trata de especificar cuáles son los medios de información más accesibles a los nicaragüenses pobres, el primero es la radio porque es un medio de comunicación de bajo costo, popular y efectivo, tiene alcance a zonas rurales, y es accesible a un sector que no tiene acceso a otras fuentes de información convencionales como serían los diarios, la televisión y el internet.

En el 2004 había 1,300.000 aparatos de radio y 350.000 receptores de televisión. En 2002, había 90.000 usuarios de Internet y la telefonía celular se ha desarrollado ampliamente. El acceso a la telefonía celular y al internet se ha incrementado sensiblemente en los últimos años.

En ese sentido, dos millones de habitantes de los sectores rurales más pobres se estarían beneficiando, según el gobierno, con el Proyecto de “Telecomunicaciones Rurales” que se ejecuta con el propósito de extender la conectividad de los servicios de telecomunicaciones, así como fortalecer el desarrollo comunitario para erradicar la pobreza y la marginación rural en el país.

El objetivo principal del Proyecto es incrementar el acceso, reducir los costos de los servicios de telecomunicaciones y facilitar los servicios de la telefonía e Internet. Incluye la instalación de 347 teléfonos públicos en las áreas rurales del país con más de 400 habitantes, y con tarifas comparativas y competitivas a la capital por ser un derecho que tienen todas y todos los nicaragüenses.

Según el gobierno, los beneficiarios directos serán un total de dos millones de habitantes en 104 municipios y comunidades rurales de la zona Norte, Occidente, Centro y Regiones Autónomas del Atlántico y Río San Juan, con la instalación de igual número de Telecentros distribuidos¹⁴⁰.

En Nicaragua existen dos diarios impresos, el Diario La Prensa y El Nuevo Diario. Ambos tienen un precio de C\$7 por ejemplar, cantidad que difícilmente pagará quien sobrevive con menos de C\$2 dólares al día (unos C\$43).

13. Resultados de la investigación

13.1 ¿Quiénes son, cuántos son, donde están, cuáles son sus esperanzas?

Muchas de las organizaciones sociales que actualmente tienen mayor presencia en Nicaragua surgieron al inicio de la década de los años noventa, con el proceso democrático favorecido por el cambio que significó el triunfo electoral de Doña Violeta Barrios de Chamorro. Sus coincidencias en materia de valores y principios, como son el ideal de la libertad, la lucha por la igualdad, la solidaridad y la filosofía de empoderar a la población pobre, excluida o discriminada, les han permitido en determinados momentos constituir alianzas, siendo diverso el nivel de permanencia de las mismas en función de la naturaleza del objetivo a alcanzar.

Algunas de estas organizaciones fueron consultadas para la presente investigación y coincidieron en señalar como criterios que utilizan para identificar la pobreza la incapacidad para cubrir la canasta básica, el consumo, las condiciones de vida (hogar), hacinamiento, viviendas inadecuadas, condiciones sanitarias inadecuadas, acceso al agua potable, necesidades básicas insatisfechas, la educación -así un bajo nivel de escolaridad es consecuencia de la pobreza y a su vez, generador de pobreza-, la falta de acceso a la seguridad social, el desempleo y subempleo, y el poco desarrollo cultural e ideológico de las personas.

140 Nota periodística: “Las telecomunicaciones ya no son un privilegio de la ciudad, también las llevamos al campo”, divulgación por TELCOR, publicada el 2 de marzo del 2009 en *El Pueblo Presidente*. Portal Informativo del Poder Ciudadano. Managua.

También se asocia la pobreza con un limitado ejercicio de derechos ciudadanos, por ejemplo, la educación y la salud, con el poco desarrollo de la comunidad, municipio o departamento, con poca producción y escasos recursos para explotar. Por ejemplo, la baja calidad del suelo como medio sustentable para producir alimentos.

Adicionalmente, el movimiento feminista considera que las mujeres pobres son las que trabajan como mano de obra en el sector informal, sin lograr un ingreso digno, ya que la sociedad ha asumido que su trabajo es un apoyo a la economía familiar sostenida principalmente por el varón, lo que constituye un error.

Las organizaciones consultadas han interiorizado que el porcentaje de población pobre en el país es mayor que el reflejado en las cifras oficiales, en su opinión ronda el 70% de la población.

Las regiones autónomas siguen siendo los territorios con los mayores niveles de pobreza y extrema pobreza¹⁴¹. Ambos se ubican en el desarrollo humano bajo. Los municipios que presentan los índices más bajos son Prinzapolka, Waspam y Siuna en la RAAN. En la RAAS los municipios con índices más bajos son: Paiwas, Nueva Guinea, El Tortuguero, Muelle de los Bueyes y La Cruz de Río Grande.

El Informe también señala que el índice de desarrollo humano (IDH) en la RAAN es de 0,466 lo que indica un porcentaje de desarrollo humano bajo. La RAAS tiene un índice de desarrollo humano de 0.454, lo que también le coloca con niveles de desarrollo bajo. Las regiones de la costa Caribe presentan la mayor incidencia de pobreza de Nicaragua -juntas reúnen más de las tres cuartas partes de la población en esa condición.¹⁴²

Las organizaciones consultadas coinciden en señalar que sí existen grupos particulares que enfrentan una mayor condición de pobreza. Tal es el caso de las poblaciones indígenas y afrodescendientes que habitan en las regiones autónomas, y los campesinos de tales regiones son quienes se encuentran en situaciones de extrema pobreza. Los habitantes de la zona norte de los municipios de Las Segovias, son un sector incluido dentro de este rango de pobreza. Los campesinos en las zonas rurales y los obreros se suman a este segmento más pobre. A estos grupos deben agregarse los niños, niñas y mujeres que están concentrados en los municipios y barrios más pobres del país.

Entre los factores generadores de pobreza se señalan factores estructurales como la inequidad por la injusta distribución del ingreso del país, una política tributaria regresiva en la que los pobres pagan más impuestos que los ricos; falta de cobertura educativa y analfabetismo funcional de un sector importante de la población; el pobre rendimiento de la pequeña y mediana producción campesina de autoconsumo, la falta de acceso a la tecnología y al crédito y sus prácticas depredadoras del medio ambiente.

Faltan políticas, programas y estrategias dirigidas a superar la pobreza. Muchas de las acciones son clientelistas o paternalistas y no están dirigidas a cambiar la mentalidad de la gente, a educarlas para su rol protagónico, ni a producir bajo una nueva relación con el medio ambiente.

En cuanto al clima de inversión del país, la inseguridad jurídica de la propiedad y el irrespeto al Estado de derecho limitan la inversión privada nacional y externa. Hay poca inversión destinada a la educación y salud, falta apoyo a la producción y existen altos índices de corrupción estatal así como aumentos sostenidos de la deuda interna y externa.

141 El índice de desarrollo humano de ambas regiones es un vistazo general, que ubica a las personas, a las comunidades de ambas regiones, a sus capacidades y a sus problemas más relevantes. El rango de variación de los índices es de 0 a 1, donde 1 representa el ideal teórico que puede alcanzarse dadas las tendencias futuras de los países de más alto desarrollo.

142 Instituto Nacional de Información de Desarrollo (2007). *Perfil y características de los pobres en Nicaragua 2005*. INIDE. Managua.

Por otra parte, en general impera el optimismo en las organizaciones ya que consideran que es posible salir de esa condición, si se implementan estrategias, políticas públicas y programas orientados a ese fin. Mejorar el ingreso real de las familias, lograr crecimiento económico y controlar la inflación deben ser objetivos de esa estrategia.

El Centro por la Justicia y Derechos Humanos de la Costa Atlántica de Nicaragua (CEJUDHCAN) señala como uno de los elementos fundamentales para lograr este proceso, la reconstrucción de valores a través de procesos educativos.

Para el Movimiento Autónomo de Mujeres (MAM), la pobreza es más que la carencia de cosas materiales, tiene implicaciones respecto a la libertad, la participación y la justicia, en consecuencia tiene también una expresión política, porque se asocia a la falta de poder, se presenta en un paquete difícilmente sintetizable de privaciones materiales, sociales y culturales y es una condición que degrada a quienes la padecen, hiere la autoestima y el espíritu de lucha.

Con base en las consideraciones anteriores estiman que sí es posible salir de la pobreza desde un enfoque de ciudadanía, pero no desde el asistencialismo del binomio madre-hijo.

Como indicadores útiles para identificar una condición de pobreza extrema las organizaciones sociales consultadas señalan los ya mencionados, pero agravados en cuanto a menor ingreso, la ausencia de cobertura de servicios básicos elementales, (vivienda digna, agua potable, energía), la falta de trabajo y ingesta calórica insuficiente, entre otros.

Ética y Transparencia (EyT) considera como “pobres extremos” a las personas que residen en hogares cuyos ingresos no alcanzan para adquirir una canasta básica de alimentos, de manera que no sigue necesariamente el criterio del acceso a los servicios públicos básicos. Los distintos criterios de medición son: el de las necesidades básicas insatisfechas; el de la línea de la pobreza; y el método de medición integrado -combinación de las dos anteriores.

Los pobres extremos para el CENIDH son los que viven en condiciones de hacinamiento, donde en una misma vivienda habitan 2 y hasta 3 familias o en una vivienda inadecuada. También aquellos que no gozan de acceso al agua potable, de sistema de alcantarillado y energía eléctrica.

De igual forma, se incluyen en este segmento a quienes tienen un bajo nivel educativo o carecen de educación estando en edad escolar. Se considera un hogar con baja educación cuando existe al menos un niño de 7 a 14 años de edad que no asiste a la escuela, indistintamente de si es área urbana o rural.

La dependencia económica es otro factor que identifica la pobreza extrema: el nivel educativo del jefe de hogar, y el acceso al empleo de sus miembros mediante la construcción de una tasa de dependencia laboral, así como quienes padecen de desnutrición.

Respecto de la RAAN, la organización social consultada afirma tomar en cuenta entre los indicadores de una situación de pobreza extrema: el analfabetismo, la tasa de mortalidad infantil, la falta de acceso a la justicia y la falta de acceso a la información pública.¹⁴³

La RAAN tiene un 36,2% de analfabetismo y la RAAS un 36,3 %, en tanto el promedio nacional es del 20,5 %.

- El Informe de Desarrollo Humano refleja que la tasa de mortalidad infantil registrada a nivel nacional en 2003 fue de 83 por cada 100.000 nacidos vivos registrados. En la RAAN fue de 293 y en la RAAS de 144, muy por encima de la tasa registrada a nivel nacional.

¹⁴³ Respuestas de la Sra. Lottie Cunningham, Directora Ejecutiva de CEJUDHCAN al cuestionario para las organizaciones de la sociedad, elaborado para conocer las opiniones de las organizaciones sobre el tema de la presente investigación.

- El ingreso promedio por persona en la RAAN es de 2.186,23 córdobas por persona al mes. En la RAAS este dato equivale a 5.098,78 córdobas.
- Los pueblos indígenas carecen de acceso a una justicia imparcial e independiente que incorpore a las prácticas de interpretación y aplicación de la ley, tanto el derecho de los pueblos indígenas como los conceptos rectores de la diversidad cultural histórica y social.
- Hay además falta de acceso a la información pública; falta de transparencia en la utilización de los recursos por parte del gobierno para concretar el derecho de auto gestión; ineficacia en la aplicación de la normativa nacional a favor de los pueblos indígenas; el incumplimiento por parte del Estado de la normativa internacional de los derechos humanos.

Las organizaciones trabajan con personas que viven en las zonas más pobres del país como son la RAAN (San Juan de Río, Coco, Paiwas, Bilwi); RAAS; Matagalpa; Terrabona, San Dionisio, Waslala, el Tuma-La Dalia, San Ramón, San Francisco del Norte); Chinandega (Somotillo); Río San Juan; Boaco; y Las Segovias (Ocotol y Somoto).

Respecto de si existen formas de organización de las personas pobres en el Caribe, la respuesta es que por lo general tienen una organización comunitaria (miskitos, mayagnas) o comarcal. Tienen sus líderes y representantes y trabajan de forma organizada, algunos con más experiencia, en cooperativas o en colectivos.

En general, el CENIDH considera que su red de promotores y promotoras voluntarias “Padre César Jerez” tiene como uno de los elementos que le confieren su potencial, el surgir de la población que también tiene necesidades básicas insatisfechas, los que también son integrantes de los diferentes espacios de concertación: comités de padres, asociaciones de pobladores, CDM, CPC.

Cabe señalar que en el CENIDH hay una política de puertas abiertas hacia la población pobre y esa condición es un motivo para que, conociendo de la violación de un derecho humano, incluso se le visite para motivarle a interponer la denuncia. De igual forma, merece destacarse que los promotores tienen la libertad de comunicarse con autoridades de la sede, las filiales y el resto del personal.

En la RAAN no hay una organización específica que represente a las personas pobres. Sin embargo, hay una serie de organizaciones no gubernamentales que laboran desde varios campos temáticos (producción, derechos humanos, participación ciudadana, medio ambiente y recursos naturales, pesca, gobernabilidad etc.) con los pueblos indígenas y afrodescendientes de escasos recursos, ubicados en zonas rurales y urbanas de la RAAN.

Las organizaciones consultadas coinciden en que existen múltiples formas organizativas, y que la elección de sus representantes por lo general es en asambleas comunitarias o conforme las costumbres organizativas de la población. En algunos casos las decisiones son consultadas en asambleas y en otros son decisiones que los líderes o representantes toman.

Las más comunes son: el cooperativismo, las ONG que trabajan temas de base social a través de la ejecución de proyectos sociales, y las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes). En cada una de ellas existen consejos de dirección o asambleas como máxima autoridad. En ambos casos estas estructuras de orden superior son las que toman las decisiones.

CEJUDHCAN reconoce los siguientes espacios sociales de gobernabilidad en la costa Caribe. Por una parte, las relaciones de las autoridades comunales con las familias; las relaciones intercomunales que se manejan por la nueva figura del gobierno territorial comunal y las actividades de distintas organizaciones que trascienden los límites de una comunidad o un territorio; las relaciones entre las autoridades comunales y territoriales para con el gobierno regional, municipal, y central; las relaciones inter-étnicas; y finalmente,

las conflictivas relaciones por el uso de la tierra entre terratenientes asentados en las tierras comunales, empresas madereras y otras.

Respecto de las principales demandas de dichas organizaciones y los motivos que llevaron a su creación y que contribuyen a su mantenimiento y desarrollo, en opinión del Instituto para el Desarrollo y la Democracia (IPADE), por lo general cada comunidad tiene líderes o representantes que gozan del respaldo de los pobladores. Cuando apoyan a una comunidad debe existir una organización que legitime a sus representantes, pero que también establezca mecanismos claros de consulta y toma de decisiones. Esto es fundamental para los compromisos que asumen en los proyectos de desarrollo y la seriedad de los compromisos que se deben mantener, tanto individuales como colectivos.

En las comunidades indígenas existen los síndicos, que son electos cada dos años -aunque en algunos casos los cambian antes del período-. Son los representantes legales reconocidos por la comunidad, el gobierno municipal y el gobierno regional. En el caso de algunas comunidades mestizas aisladas o distantes se han electo juntas directivas territoriales en la cual los promotores o líderes electos representan a éstas en sus gestiones ante el gobierno local y en los compromisos con las ONG que trabajan en los territorios. Asimismo tienen organizadas redes de promoción social.

Para EyT, las demandas son variadas de acuerdo a los temas de interés en cada región del país. No obstante, por lo general todas buscan generar espacios de participación ciudadana en las políticas públicas e interés común de la ciudadanía (salud, educación y desarrollo, gobernabilidad, entre otras.). Estas especializaciones les permiten a las organizaciones acceder a financiamiento/donaciones para realizar sus actividades en los territorios.

Por su parte, el CENIDH considera que las demandas de los miembros de la red de promotores incluyen mayor capacitación, visitas a las comisiones *in situ*, un local, equipos de oficina, apoyo económico, dotación de material, identificación, bibliografía y acompañamiento en los casos que ellos y ellas atienden.

La red de promotores y promotoras “Padre César Jerez” es el principal resultado de la labor educativa. Se creó para popularizar la doctrina de derechos humanos en Nicaragua. Lo que se pretende es acercar el CENIDH a la población -por ello también se crearon las filiales-, y mediante el efecto multiplicador de la educación popular en cascada, promover los derechos humanos, concientizar a la población para que se asuma como sujetas y sujetos de derechos, y actúen en la defensa de los mismos.

La red está integrada por un grupo heterogéneo, compuesto por indígenas, migrantes internos, discapacitados, y diversidad sexual. Una de las principales funciones de la promoción es acompañar, orientar a víctimas y/o presuntas víctimas de violación a sus derechos ante las autoridades pertinentes, qué hacer y a dónde ir.

CEJUDHCAN distingue entre organizaciones tradicionales, autoridades de gobierno regional y organizaciones del gobierno central:

- *Las organizaciones tradicionales:* históricamente han funcionado en la costa Caribe y su rol es establecer el orden social a nivel comunal o territorial.
- *Autoridades de gobierno regional:* son instituciones autónomas que nacen a raíz de la Ley No. 28 -Estatuto de autonomía de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica-. Su rol fundamental es sostener el proceso de gobernanza en la costa Caribe.
- *Organizaciones del Gobierno Central:* Su rol es promover la gobernanza a nivel nacional, lo cual incluye establecer el proceso de coordinación necesaria con las regiones autónomas en la costa Caribe.

Para IPADE, se trata tanto de grupos étnicos específicos como de grupos heterogéneos con un interés o varios intereses en común.

EyT expresa que normalmente estos grupos han sido aislados por los gobiernos de turno, inclusive los regionales, además que estos grupos no tienen cultura de exigir democracia y se auto-aíslan de las estructuras de desarrollo.

Por su parte, CEJUDHCAN considera que la Costa Caribe es una región multiétnica donde coexisten pueblos indígenas y afrodescendientes con diversos intereses políticos, sociales, religiosos, económicos y culturales. Su diversidad marca la pauta para que la costa Caribe sea una zona heterogénea. La existencia de esta variedad étnica hace que se desarrollen programas interculturales para que coexistan grupos culturalmente diferentes.

Respecto de cómo dichas organizaciones se proponen ayudar a esas comunidades, IPADE facilita o acompaña procesos pero no sustituye el protagonismo de los líderes o comunidades. Aporta metodologías e instrumentos de capacitación, organización comunitaria, gestión del liderazgo, escuelas para la incidencia política, etc., para que ellos realicen sus gestiones. Cuando trabaja con una comunidad motivan un diagnóstico comunitario participativo, conocen su comunidad, su producción, su territorio y limitaciones y ventajas, establecen problemas y posibles soluciones, luego prioridades y preparan acciones y gestiones ante las autoridades.

En los proyectos productivos con población mestiza trabajan con el concepto familia que involucra a mujeres, jóvenes, hijos e hijas, además del jefe de familia. Ellos planifican cómo quieren diversificar su finca o parcela a futuro, el rol de cada uno de ellos. En las comunidades indígenas se trabaja con la estructura tradicional y con promotores electos por las comunidades que facilitan el proceso de comunicación y organización.

EyT desarrolla su labor a través de campañas cívicas de promoción al voto secreto en sus propios idiomas para promover espacios de participación y democracia.

El CENIDH desarrolla su labor mediante capacitaciones en temáticas específicas para llevar información sobre sus derechos, ¿cómo hacerlos valer y demandarlos?; y atención y acompañamiento de casos en los que se presume una violación de derechos humanos.

CEJUDHCAN se dedica a facilitar y contribuir al desarrollo de las capacidades de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de la costa atlántica en la defensa de los derechos territoriales. Asimismo, a la creación de espacios a actores locales para incidir en la toma de decisiones a nivel local, regional, nacional e internacional, con acceso a la justicia para la defensa de los derechos consuetudinarios para tener justicia social y ambiental.

Las reuniones colectivas se desarrollan en espacios públicos como las escuelas -si las hay-, la iglesia o la casa comunal. En el caso de la promoción, son los integrantes de las diferentes comisiones de promotores y promotoras los que se encargan del mantenimiento de los lugares de reunión.

Entre las principales dificultades que deben enfrentar las personas pobres -sobre los que IPADE pretende contribuir a su solución- están los problemas de salud, educación, de infraestructura, agua potable, caminos o falta de puentes.

EyT señala que el principal problema que se enfrenta es de acceso a la información pública. A pesar de la existencia de la LAIP, las instituciones estatales se niegan a brindarles información, en particular por haber denunciado el fraude electoral en el 2008. La manera más ágil para obtener la información ha sido a través de personas que se identifican con la organización, o que piden la información a sus contactos en las instituciones.

El CENIDH se enfocó en señalar las dificultades económicas entre las cuales sobresalen, la movilización para el ejercicio de la labor. Las comisiones de promotores y promotoras no cuentan con un presupuesto ni un medio de transporte que les permita movilizarse al momento de realizar gestiones de casos. Tampoco para realizar actividades educativas en las zonas rurales de su localidad.

El cierre de espacios a la participación ciudadana es otra constatación del CENIDH en el territorio. A la fecha del presente estudio -Octubre 2010-, son pocos los CDM que están funcionando, por tanto, la representación de CENIDH en diferentes comisiones a través de los promotores y promotoras se ve limitada. Estos espacios han sido cooptados por los CPC, que son la única forma de organización y participación popular que el gobierno reconoce.

Para solventar esta situación, los promotores y promotoras que integran las comisiones crean alianzas bilaterales con otras organizaciones, tratando en lo posible de mantener buenas relaciones con las autoridades y gobiernos locales, pues con frecuencia deben gestionar a favor de la defensa y promoción de los derechos humanos.

El CEJUDHCAN especifica como dificultades en el ámbito interno, la limitación de recursos materiales para incrementar el proceso de participación ciudadana a nivel comunal y territorial, especialmente de mujeres y jóvenes. La estrategia para la recaudación de fondos se limita a fuentes tradicionales, por ello se requiere ampliar el menú de opciones en relación a las fuentes de financiamiento. Se estima necesario también, mejorar el proceso de planificación interno y ejecución de las actividades a fin de optimizar el tiempo y los recursos así como los instrumentos de monitoreo y evaluación de las acciones institucionales.

Frente a esta situación se afirma estar reforzando la utilización de procedimientos administrativos y financieros que mejoraran el desempeño interno de la organización, especialmente en la rendición de cuentas.

En el ámbito externo se señalan como principales dificultades, el poco conocimiento del estatuto de autonomía por parte de los líderes territoriales, y la partidización de las estructuras regionales -CONADETI y CIDT- afectando su imparcialidad en la resolución de conflictos en las comunidades.

Las organizaciones consultadas coinciden en que las mujeres juegan un rol fundamental y ejercen un rol de liderazgo en muchas comunidades pese al patriarcado prevaleciente. Ellas son sujetos fundamentales de la promoción y defensa de los derechos colectivos que promueve CEJUDHCAN a través de sus programas. Precisamente, uno de los objetivos estratégicos que persigue el Centro es sensibilizar y fomentar el liderazgo de las mujeres para incrementar su participación en la toma de decisiones, y en los espacios públicos a nivel comunal y territorial. Las experiencias en territorios indígenas les han demostrado que en los espacios de poder a nivel comunal o territorial, las mujeres administran mejor los recursos y no son tan vulnerables a cometer actos de corrupción.

Actualmente, la Red de Promotores del CENIDH está integrada en su mayoría por mujeres -aproximadamente un 65%- quienes ocupan puestos en el equipo coordinador de la comisión, atienden casos de violación de derechos humanos y facilitan actividades educativas en las comunidades como charlas y conversatorios.

En general las organizaciones consultadas dedican poca atención a los niños, las niñas y los y las adolescentes dentro de la organización en la toma de decisiones. No es un asunto que se haya priorizado pero se está trabajando en educación cívica y derechos humanos con la niñez y la adolescencia en varios colegios del país.

En la Red de promotores no hay niñas y niños, recién se están integrando adolescentes a la misma. CENIDH también brinda acompañamiento a casos de pensión alimenticia.

En el Caribe, se ha trabajado con la población joven a través de varios proyectos puntuales sobre empoderamiento sobre sus derechos territoriales, buscando favorecer su participación en los espacios públicos a nivel comunal y territorial. Actualmente la juventud constituye uno de los sectores prioritarios y está en desarrollo una estrategia de trabajo de intervención con juventud.

Las organizaciones consultadas brindan talleres de capacitación a los miembros de la comunidad u organización pobre sobre manejo presupuestario, contrataciones públicas, derechos humanos y observación electoral.

El CENIDH capacita a los sectores populares en los siguientes temas: conocimientos básicos de derechos humanos, defensa práctica de los derechos humanos, un taller metodológico -para realizar el efecto multiplicador en las localidades-, así como talleres orientados a los derechos de grupos específicos -mujeres y niñez- y temas de liderazgo, resolución de conflictos, participación ciudadana, ley de municipios y violencia intrafamiliar y sexual.

En el Caribe se imparten talleres de capacitación a autoridades tradicionales, jóvenes y mujeres de áreas rurales de los municipios donde tiene presencia -Puerto Cabezas, Waspam y Prinzapolka-. Los contenidos temáticos se refieren a mecanismos formales para promover la legalización de la propiedad comunal, resolución de conflictos, negociación y mediación, incidencia y participación política de los pueblos indígenas, consentimiento previo, libre e informado y otras temáticas sobre derechos colectivos de los pueblos indígenas.

De igual forma, capacitaciones específicas a los niños y niñas y las mujeres se han impartido como parte de un proyecto que desarrolla IPADE con colectivos rurales cuya meta son niños, niñas y adolescentes; la mujer es prioridad. Otros proyectos de alfabetización con comunidades miskitas atienden a la población adulta en modalidad bilingüe -miskito y español- ya que no tienen en el SEAR una cobertura o programa específico. También existe un componente productivo y de emprendimiento para hombres, mujeres y jóvenes de las comunidades.

CEJUDHCAN ha involucrado a grupos de mujeres en los procesos de empoderamiento que ha desarrollado con autoridades tradicionales a nivel comunal para promover la demarcación y legalización territorial en la RAAN. En este proceso se garantiza el desarrollo de capacidades de jóvenes y mujeres sobre los mecanismos de demarcación. También facilitan su participación en los procesos de negociación sobre conflictos limítrofes que se vienen gestando con el proceso de demarcación así como el involucramiento en los procesos de incidencia ante instancias regionales para acelerar el proceso de legalización.

En general las organizaciones sociales parten de la concepción de que las personas son sujetos de derecho, ciudadanas y ciudadanos con derecho a la igualdad y la libertad, y en ese sentido, pueden optar por el cambio. En el caso del Movimiento Autónomo de Mujeres (MAM), más que trabajar para incidir en las políticas, la apuesta fundamental es formar al sujeto incidente.

Las organizaciones o comunidades pobres exigen sus derechos y se presentan frente a las instituciones públicas de forma organizada. Hacen gestiones a través de sus líderes; respaldados por su comunidad, participan en comisiones de desarrollo de gobiernos municipales; participan en la planificación del plan de desarrollo y en la rendición de cuentas; y también realizan auditorías sociales. Sin embargo, hace falta mayor apertura de parte de los gobiernos, independientemente de la ideología que afirmen poseer.

En épocas de campaña electoral las comunidades y municipios realizan -con el acompañamiento de IPADE- un plan o programa, basado en un diagnóstico comunitario participativo que presentan a los diferentes candidatos para que se comprometan, incluyendo algunas de estas necesidades en el plan de gobierno y el plan de inversiones.

Este es un mecanismo que muchos candidatos firman. Así luego los habitantes tienen un instrumento de presión. IPADE ha facilitado la construcción de estos planes y los procesos asamblearios con los candidatos de partidos en los municipios de la RAAN, RAAS y Las Segovias. Asimismo, ha facilitado procesos de fortalecimiento de gestión democrática local con diez gobiernos municipales y población organizada de la Región IV (Carazo, Granada, Rivas y Masaya)

EyT considera que hay pocas exigencias de la población pobre por la alta politización de las instituciones del Estado y por las amenazas que constantemente hacen los simpatizantes del gobierno de turno a toda persona que critique las acciones del gobierno.

Las comunidades desarrollan una serie de acciones de incidencia ante las instancias de gobierno para hacer valer sus derechos. Participan en las reuniones de carácter público que convocan los organismos gubernamentales, denuncian a través de los medios de comunicación los actos de corrupción cometidas por el gobierno, desarrollan medidas de presión como huelgas y tranques en las áreas estratégicas de comunicación vial.

Respecto de cuál es su poder de incidencia en la toma de decisiones y cuáles son los mecanismos para manifestar dicho poder, las organizaciones consideran que son muy variadas las expresiones y su efectividad¹⁴⁴. En oportunidades los resultados dependen de si existe un representante de la comunidad dentro de la misma institución o si el poder de incidencia es ejercido a través de un control meramente externo. Las decisiones la ejercen las altas estructuras de dirección por la naturaleza de las acciones que se desarrollan. La incidencia es desarrollada mediante un control meramente externo¹⁴⁵.

La LPC¹⁴⁶ señala una serie de espacios a nivel local, regional y nacional a través de los cuales los pobladores tienen acceso a participar en la toma de decisiones por parte de las instituciones públicas. Sin embargo, muchos de estos espacios no son funcionales en los territorios remotos ubicados en la costa Caribe o son manipulados por los partidos políticos para sus intereses.

Existen mecanismos legales de participación que están orientados a evitar que las instituciones públicas tengan la discreción de decidir si escuchan la opinión de las personas pobres. La voluntad política de las autoridades es esencial para que los procesos se den de forma positiva y exitosa.

En general las organizaciones consultadas no cuentan con personal especializado para tratar con personas que tengan un bajo nivel de entendimiento por sus condiciones culturales y/o extracción social, sin embargo, la metodología de educación popular es utilizada para impartir los talleres en determinados casos.

CEJUDHCAN cuenta con un personal que conoce las particularidades culturales y sociales de los pueblos indígenas y afrodescendientes, lo que facilita un mayor entendimiento entre CEJUDHCAN y sus beneficiarios institucionales. Esta fortaleza le ha permitido desarrollar experiencias en la producción de material lingüístico accesible sobre el tema de derechos territoriales. Para esta organización la condición cultural de una persona no es una limitante en la comprensión de los hechos.

144 Se recomienda consultar una sistematización de experiencias sobre Incidencia Política comunitaria que incluye todo el país (2010) desarrollada por IPADE.

145 A nivel comunal y local, se realiza a través de la red de promotores para la defensa de los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas. A nivel regional, se realiza a través de la Coordinadora de la Sociedad Civil de Bilwi y la Comisión de Abogados Indígenas y Étnicos. A nivel nacional, se trabajan con la Coordinadora de la Sociedad Civil de Bilwi y otras redes sociales de carácter nacional. A nivel internacional, se trabaja con la red de abogados indígenas de América Latina y el Environmental Law Alliance World Wide (E-LAW)

146 Los instrumentos de participación ciudadana establecidos en la ley No 475 son:

1. Los Cabildos Abiertos Municipales.
2. Los Comités de Desarrollo Municipal y Departamental; y
3. Petición y denuncia ciudadana.

Las organizaciones desarrollan una labor con las instituciones públicas orientada a mejorar la comunicación con la población pobre y alcanzar mayores grados de involucramiento en la toma de decisiones políticas.

Esa labor incluye: compartir información; estudios; resultados de sondeos de opinión; sugerir, co-ejecutar políticas públicas de desarrollo en varios municipios y regiones; apoyar iniciativas de educación y producción; proponer mejoras en la legislación y criticar propositivamente al poder. Sin embargo, reconocen que no siempre caen bien y no siempre tienen capacidad de incidir. Como ONG declaran vivir un diálogo muy limitado con funcionarios facilitadores que no tienen poder de decisión y otros que les excluyen o cierran puertas. Declaran tener acceso a la Asamblea Nacional con las bancadas de los diferentes partidos. Con los ministerios de Educación, Magfor e INTA, tienen comunicación y consideran que es en el gobierno central donde están las mayores dificultades, ya que a nivel local es más fácil coordinarse.

EyT afirma que no tiene ninguna relación con las organizaciones públicas, y no es porque no se haya querido hacer, sino que el Gobierno evita trabajar con las ONG, salvo las organizaciones gremiales creadas por el partido de gobierno.

Por su parte, CEJUDHCAN realiza un trabajo de incidencia con autoridades responsables de promover el proceso de demarcación y legalización de la propiedad comunal para acceder a documentos oficiales sobre el estado del proceso de demarcación; información que posteriormente es compartido a través de boletines, programas radiales, reuniones, talleres y encuentros con pobladores de las áreas rurales donde la institución tiene incidencia.

Respecto de si se da una participación activa por parte de las mujeres en la toma de decisiones y de la niñez y la adolescencia en el caso en que la autoridad pública deba tomar una decisión inherente a niños, niñas y adolescentes, en general los consultados consideran que si la hay.

Hay una serie de instancias a nivel regional y municipal que promueven la participación de mujeres, jóvenes y niños en la toma de decisiones sobre aspectos que les confiere. A nivel regional existe una comisión denominada de la Niñez, Adolescencia y mujer.

13.2 Derecho a votar y ser votados

Según la Dirección de Asuntos Electorales del CSE no hay en Nicaragua ninguna libertad que se vea reducida a la hora de votar, no hay restricciones en cuanto al derecho reconocido constitucionalmente y se garantiza el derecho a elegir y a ser electos.

Para IPADE, al momento de votar existe al menos un 20% de población en edad de ejercer este derecho que no tiene cédula, o si la tienen, muestran apatía ya que votar no les resuelve sus problemas. No obstante, la mayoría que vota valora este mecanismo de participación como muy importante.

Coincide EyT con el criterio de que hay limitaciones a la hora de votar como lo es la falta de entrega de cédulas a la ciudadanía. Vale anotar que actualmente se ha elevado el costo para actualizar la cédula de identidad cuando ésta se pierde. Otra de las limitaciones es la manipulación de la información para hacer que determinadas personas no se encuentren en el padrón electoral. Y finalmente, las amenazas de simpatizantes de un partido en contra de la ciudadanía que simpatiza con otro partido o que simplemente no tiene partido.

CEJUDHCAN es de la opinión de que muchas de las libertades de votación son reducidas y están relacionadas a los siguientes factores: padrón electoral desordenado que no reflejaba a muchos de los votantes; en muchos casos el número de boletas con que contaban las JRV era inferior al número previsto de votantes; la politización del proceso evita la participación plena y efectiva en el proceso -se generan maniobras políticas para que las personas no puedan ejercer el derecho al voto si no es partidario al partido que presiden la junta receptora de votos.

Respecto de las facilidades que el Estado brinda a los pobres para ejercer su derecho al voto, la Dirección de Asuntos Electorales expresó que se organiza un sistema de voto domiciliario donde el votante urbano no tenga que moverse a más de 500 metros y el votante rural a más de 15 kilómetros. Se les otorga por la vía de internet o vía mensaje de texto en su teléfono móvil la ubicación de su junta receptora de votos así como la publicación preliminar y definitiva de los padrones electorales en los centros de votación. En el 2006, en coordinación con IFES y las alcaldías, se realizaron rampas en los centros de votación para el libre acceso de los discapacitados y desde ese mismo año se implementa la votación con regletas para ciegos.

En opinión de esta Dirección, por lo general el sistema electoral del país brinda facilidades para que la población vote. El voto es domiciliario, existe una JRV por cada 300 electores en un radio relativamente cercano a los electores a nivel urbano y rural. Funcionan en las escuelas o edificios que presten las condiciones. En cuanto al acceso de las personas con capacidades diferentes y no videntes, no existen rampas o condiciones especiales pero sí se permite apoyo para el ejercicio del voto. Para los analfabetas por lo general la boleta tiene la bandera y foto del candidato lo cual facilita donde marcar.

Existen problemas de orden cultural referente a no inscribir a los hijos e hijas, lo cual genera serias limitaciones para luego obtener un documento. Esto sin auxilio de un abogado y sin dinero se vuelve una limitante seria. Otra limitante que se señala es la del padrón, ya que igualmente, no se reportan defunciones lo que hace que éste incluya hasta un 10% de fallecidos.

EyT considera que las facilidades que brinda el Estado a los pobres solamente se las da a los simpatizantes del partido de gobierno y muy escasamente a los de otros partidos.

Para CEJUDHCAN, el Estado solamente garantiza los materiales electorales y equipo técnico de las juntas receptoras de voto de cada circunscripción en las diferentes áreas geográficas del país. No se responsabilizan en mejorar las condiciones de los locales donde las personas ejercen su derecho voto; tampoco les garantizan a las personas con capacidades especiales las necesidades básicas para que estos puedan ejercer su derecho al voto de acuerdo a sus capacidades.

Respecto de los medios que pone el CSE, a disposición de la población pobre para las votaciones, la Dirección de Asuntos Electorales expresó:

- Respecto de las papeletas y su calidad -diseño y uso- son genéricas bajo el concepto de ciudadanía.
- Para orientar al votante se realizan campañas cívicas por la radio, televisión, periódicos, mantas y afiches.
- Respecto del padrón electoral y su carácter excluyente o incluyente, bajo el concepto de ciudadanía, todo ciudadano que realiza su trámite de cédula automáticamente ingresa al padrón electoral.
- Respecto de los discapacitados, que la ley les da preferencia para votar sin tener que esperar el orden de la fila y que el Consejo cumple con esa disposición.
- Respecto del apoyo para mujeres embarazadas o padres de familia que lleguen a las urnas con uno o más hijos, expresó que se les da prioridad por ley para ejercer su derecho al voto.
- Con respecto a la modalidad de votación y el eventual efecto del analfabetismo, se indicó que el voto es manual y que se les brinda explicación con detalle cómo votar en la mesa.
- En relación a la gratuidad del documento de identidad, vale anotar que todo trámite de cédula por primera vez es gratuito.

Por su parte, las organizaciones sociales consultadas coinciden en que no hay dificultades importantes para llegar a los centros de votación, ya que el centro está determinado por el domicilio del votante, y por lo tanto, existe pleno acceso. IPADE y otros organismos han realizado campañas educativas para promover la participación organizada de jóvenes y líderes como observadores del proceso electoral, como un mecanismo de auditoría social. De esta forma, promueven el voto dando a conocer los pasos para que la gente obtenga su cédula, y orientan campañas de radio en miskito, mayagna, inglés creol y español sobre la importancia de las elecciones y el valor del voto.

Las papeletas son sencillas, de hecho el porcentaje de votos nulos pasó del 6% en los años 90's a 3% en el 2000. Las anulaciones fraudulentas o por fiscales se dan más cuando no se marca bien la boleta o se sale del círculo la intención del elector.

Coinciden en que las papeletas son sencillas, a colores, con fotos, banderas de los partidos y un círculo para marcar con una "X". Al votante se le explica en la JRV cómo proceder a votar, y se da prioridad a las embarazadas, a personas de la tercera edad y a los discapacitados.

IPADE señala la desactualización del padrón como una debilidad. La única auditoría externa fue realizada por esta organización en el 2006 y autorizada por el CSE. Los resultados indicaron que un 16% de la población estaría en riesgo de no ejercer el voto por no tener cédula. Un 28% cambia de dirección -de circunscripción, de municipio, de región- sin notificarlo por motivos laborales o personales y luego esto representa un problema económico para trasladarse a votar del Pacífico al Atlántico o de un departamento a otro en el día de la elección. Este cambio si no lo gestiona el elector no lo puede hacer el CSE. EyT refiere que el padrón no ha sido depurado y los funcionarios que administran los procesos de votación desorientan a los votantes de determinados partidos para desanimarlos a votar.

Respecto de la gratuidad del documento de identidad, coinciden en afirmar que es gratuito la primera vez. La reposición cuesta 50 córdobas y ahora lo están sustituyendo por una nueva cédula que cuesta 300 córdobas o 14 dólares. Monto que se vuelve imposible de pagar para la mayoría de la población pobre.

El nivel de abstención es bajo. En ese sentido, el CSE considera que la población pobre es la que más vota en los comicios y la que más "mueven" los partidos políticos en sus campañas. Esa participación se ve reflejada en un bajo nivel de abstención que para las elecciones nacionales ronda un promedio del 24%.

Por lo general en elecciones nacionales el promedio de participación es superior al 70%, llegando incluso al 75%, uno de los más altos de América Latina. En elecciones municipales el interés es menor. En las elecciones de las autoridades de la RAAN y RAAS vota en promedio el 50%. Durante las últimas elecciones regionales el nivel de abstencionismo fue de 68 %.

Las organizaciones sociales consultadas coinciden en afirmar que la compra de votos es posible, pero comprobarlo es muy difícil. EyT advierte que funciona el clientelismo político en las campañas y CEJUDHCAN expresa que teniendo en cuenta los índices de tráfico de influencias, clientelismo político y la corrupción generalizada, las probabilidades de compra de votos han sido altas.

Respecto de cómo se manifiesta el clientelismo y de qué forma esto incide en el comportamiento de los electores, en opinión de IPADE, las elecciones y los partidos en Nicaragua son muy tradicionales. Son partidos clientelistas y regalan de todo para obtener los votos. El partido en el poder es el que tiene los mayores recursos para usar los bienes del estado y otros no cuantificados en regalías y dirigir las políticas públicas a sus partidarios, lo cual asegura votos. Observaron que por lo general las elecciones nacionales son polarizadas y se vota por banderas partidarias a favor o en contra del otro pero no basados en programas.

EyT advierte que son frecuentes las promesas de empleo en el gobierno, de concesiones, adjudicación de contratos administrativos de compras y negocios varios. El clientelismo en la costa Caribe se manifiesta

mediante el uso de fondos públicos, de manera indiscriminada, para conseguir votos de electores durante las elecciones.

Los partidos políticos comprometen cargos públicos y puestos laborales a muchos de sus electores, establecen convenios con diversos sectores sociales y posteriormente no cumplen con los compromisos establecidos en el convenio.

En Nicaragua, a criterio de las organizaciones, puede darse el caso que los partidos políticos y determinadas personalidades realicen proselitismo político fuera de los recintos electorales durante el día de las votaciones. Estiman que por lo general se respeta el silencio electoral, pero en las elecciones nacionales se da el irrespeto a la ética electoral por diferentes partidos. La figura religiosa de determinados líderes de la Iglesia Católica se ha utilizado para enviar mensajes proselitistas por la derecha (en las elecciones de 1990, 1996 y 2001) y más recientemente por la izquierda (2007). Hay quienes consideran que en las elecciones del 2008 se realizó un fraude masivo en al menos 15 de las plazas electorales más importantes, incluyendo la capital. Esto significa un grave retroceso en la transparencia y respeto a la voluntad de los electores.

IPADE considera que el CSE está dominado por el FSLN y PLC, y ambos se han coludido para impedir la consolidación de cualquier político emergente u opositor que se perfile como ganador. El CSE ha prohibido la observación electoral nacional desde que el nuevo gobierno llegó al poder en 2007, negándose a acreditar a IPADE y a EyT, los organismos de observación que históricamente habían observado los procesos electorales desde 1996. Sin embargo afirman que han realizado observación en las elecciones de la costa Caribe en 2010 aún sin la acreditación del CSE y que lo harán para las elecciones del 2011.

Afirman que el candidato, los simpatizantes y en general los partidos políticos violan el silencio electoral. Son los dirigentes políticos y líderes de cada partido los que manipulan a los electores más fanáticos a desarrollar este tipo de acciones.

Como expectativas que preceden al ejercicio del derecho al voto por la población pobre, la mayoría de la gente se siente motivada por la posible solución de problemas de infraestructura, servicios públicos y económicos¹⁴⁷.

IPADE ha confirmado que las políticas sociales del gobierno central de gratuidad de la educación y salud son valoradas, en general, como positivas por la gente del área rural. Según la encuesta “sobre democracia en Nicaragua 2009”, a la población le gusta participar, y en general se le otorga un poder muy importante al voto como medio para cambiar las cosas y elegir sus autoridades. Lo anterior se confirma con los elevados índices de participación¹⁴⁸. Sin embargo, no se sabe el impacto que puede tener en la participación el cuestionado proceso del 2008 y la poca credibilidad que tiene la población y la mayoría de los partidos políticos respecto de las autoridades del Consejo Electoral. A pesar de las deficiencias, los partidos políticos dan aval permanente al sistema¹⁴⁹.

EyT considera que las principales expectativas son de más empleo, desarrollo, infraestructura, salud, educación, vivienda y regalías por parte de Estado. En el Caribe, la población por general centra sus principales expectativas en mejorar sus condiciones de vida, contar con mayores oportunidades de empleo, tener acceso a los servicios de salud y educación y en disminuir los índices de corrupción.

147 Para mayor información se recomienda ver la encuesta desarrollada por IPADE: Elementos relevantes sobre la percepción del cumplimiento de promesas de campaña de gobiernos locales y central en el área rural de 2009.

148 El 70% de la gente vota en elecciones nacionales. En la elección municipal del 2008 voto un 71%, 6 puntos más que en la elección municipal del 2004 que registró un 65% de participación.

149 IPADE y NDI (2009). *Encuesta sobre Democracia en Nicaragua 2009*. Resumen de los Principales Hallazgos. Instituto para el Desarrollo y la Democracia (IPADE) e Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI). En: <http://www.ipade.org.ni/docs/democracia/EncuestaNDIespanol.pdf>

Debido a que no es obligatorio votar, a veces los ciudadanos deciden no votar por razones personales, falta de interés o por estar de viaje -se estima que al menos medio millón de electores han migrado y trabajan en Costa Rica o en la región Centroamericana-. Sin embargo es preocupante que una cantidad sustancial de ciudadanos está impedida de votar. Esta no es su decisión, enfrentan obstáculos institucionales, como la falta de cédula de identidad que los priva de ejercer ese derecho. Son alrededor de tres de cada diez ciudadanos que en 2005 informaron no haber votado en las elecciones del 2004 porque no contaban con cédula de identidad. En 2009, ese número se ha incrementado a cuatro de cada diez ciudadanos.

En el mismo estudio mencionado, en las razones para no votar, existe con claridad una brecha de edad entre los que no votaron al comparar los procesos electorales de 2006 y 2008. No hay brechas de género. Más de la mitad de los ciudadanos menores de 26 años de edad que no votaron -de 16 a 25 años- afirmaron que no pudieron votar porque no tenían cédula. La situación ha empeorado ya que los jóvenes tienen más del doble de probabilidades, que el resto de la población, de enfrentar este problema, lo cual desafía el principio de que los ciudadanos tienen iguales condiciones para ejercer su derecho al voto.

También se considera que el ciudadano piensa que los resultados de la elección ya están predeterminados, que ya se sabía quién ganaría. Que todos los políticos son corruptos que no hacen nada por el país y eso les genera apatía que les aleja de las urnas.

Para el MAM, la consideración central sobre este tema no está en los aspectos técnicos-administrativos, sino en la voluntad política de negar este derecho a la ciudadanía nicaragüense, sea pobre o no. Para el MAM la normalización del derecho al voto que se venía construyendo en los últimos años en el país está seriamente dañada en las dos dimensiones. El máximo organismo no cumple con la ley y el resultado es la confiscación del derecho a elegir y ser electo. No brinda los resultados de las elecciones; no muestra los resultados junta por junta como la ley manda; impide la observación electoral nacional e internacional; partidaria la cedulación; excluye de la misma a quienes no son militantes de la fuerza de gobierno; se falsifican actas; se ocultan resultados; se alteran actas; se cambian los resultados; se destruyen las papeletas; se declaran ganadores y luego se les arrebató el triunfo; se declaran ganadores y se instalan a usurpadores en los cargos; entre otros.

A criterio del MAM, la ciudadanía nicaragüense se ha caracterizado por acudir a las mesas electorales, no hay diferencias entre pobres y no pobres. La abstención suele ser baja.

Un tema pendiente de investigación es la percepción de las personas menores de edad frente a las votaciones políticas que específicamente no ha sido abordado por las organizaciones consultadas.

13.3 Rendición de cuentas

Con respecto a las iniciativas orientadas a favorecer la transparencia y si las organizaciones cuentan con una estrategia para favorecerla, IPADE refirió que lideró el grupo promotor de la LAIP durante el cual fue elaborada una propuesta de anteproyecto de Ley. Fue elaborada jurídica y técnicamente, y presentada a la Asamblea Nacional previa consulta con diversos gremios y sectores sociales. Una vez aprobada fue divulgada por el grupo y los miembros de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Luego fue cabildeada y aprobada casi en su totalidad por la AN bajo el gobierno del Ing. Bolaños. Posteriormente los miembros del grupo han desarrollado diferentes iniciativas de divulgación y promoción del cumplimiento de la ley, particularmente la Fundación Violeta Barrios, IPADE, Fundemos y la Red de Desarrollo Local.

Algunos afirman estar trabajando actualmente una estrategia orientada a favorecer la transparencia y que la presentarán en los próximos meses al Gobierno para formular una estrategia de país.

CEJUDHCAN implementa un programa denominado Desarrollo de Habilidades, Empoderamiento a los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas. A través de este programa se promueve la sensibilización y

formación a actores tradicionales sobre liderazgo indígena donde se aborda la transparencia como elemento integral.

A criterio del MAM existe legislación para favorecer la transparencia pero no existe voluntad política de cumplir. Diversas organizaciones han recurrido pidiendo información con base en la LAIP, pero no hay respuesta. Por ejemplo, la Comisión Permanente de Derechos Humanos (CPDH) recurrió ante el CSE solicitando los resultados del 8% de las elecciones presidenciales de 2006, y ante esta solicitud no hubo respuesta.

Los mecanismos legales dispuestos en la Ley de Probidad no se cumplen. Por ejemplo la prohibición de nombrar familiares no es cumplida por el propio Presidente de la República que nombró a su esposa en un cargo, situación que es impedida por la ley. Esto impide la transparencia y da muestras de una actitud manifiesta de lo contrario.

Los procesos de capacitación que se realizan toman en cuenta el derecho del ciudadano frente al estado y en concordancia con el marco jurídico nacional. En general las organizaciones expresan que la población pobre no dispone de la información necesaria para poder recurrir a su institución en un plazo rápido y razonable. En las zonas rurales no cuentan con la información accesible para poder hacer efectiva la defensa de sus derechos. Sin embargo hay organizaciones no gubernamentales que garantizan el acceso a la información a comunidades que vienen siendo marginalizadas por el gobierno.

En el caso del CENIDH, la existencia de filiales en Estelí, Chontales y Matagalpa favorece que la población pobre pueda acceder al acompañamiento que brinda la institución en la defensa de los derechos.

Desde hace más de una década las organizaciones han impartido talleres de capacitación sobre el derecho a exigir rendición de cuentas. Particularmente, CEJUDHCAN ha desarrollado talleres de capacitación, empoderando a líderes tradicionales y pobladores en cinco territorios de la RAAN, sobre mecanismos en rendición de cuenta para tener una mayor participación en el control de los recursos naturales de sus territorios. Para hacer efectivo los talleres, CEJUDHCAN adapta nuevas metodologías que se adopten al contexto cultural de los pueblos con los cuales trabaja.

13.4 Experiencia institucional

Entre las actividades que las organizaciones han desarrollado con personas, comunidades u organizaciones en condición de pobreza resaltan las capacitaciones sobre el marco jurídico; acompañamiento de procesos de consulta; escuelas de incidencia política a líderes y organizaciones locales o gremios de base; diagnósticos comunitarios participativos; intercambio de experiencias; diversificación productiva de fincas campesinas; alfabetización, educación básica alternativa a jóvenes y mujeres. Además, procesos de concertación entre candidatos y electores; agendas municipales, incluyendo el apoyo a gobiernos locales de municipios pobres en gestión democrática local; auditoria social; campañas cívicas; proyectos productivos; y acciones afirmativas y productivas con colectivos y mujeres de comunidades pobres.

También brindan apoyo sustancial a mujeres embarazadas, capacitándolas y brindándoles información pertinente sobre sus derechos electorales y cédulación, con el fin de promover el ejercicio al voto con todas las condiciones de información relevante para la toma de decisiones.

Los programas institucionales a través de los cuales CEJUDHCAN promueve la obtención de impactos son los siguientes:

- Desarrollo de habilidades, empoderamiento a los pueblos indígenas y comunidades étnicas. CEJUDHCAN ha venido realizando capacitaciones, encuentros y seminarios con los líderes comunales, miembros de la sociedad civil, autoridades regionales, mujeres y abogados.

- Asesoría legal y acompañamiento técnico: CEJUDHCAN brinda asistencia técnica a 66 comunidades indígenas de la Región Autónoma del Atlántico Norte de Nicaragua, en temas vinculados a la demarcación y titulación de territorios indígenas y derecho a la consulta.
- Incidencia política nacional e internacional: se contribuye con el fortalecimiento de las capacidades técnicas de la CONADETI y CIDT, ambas instancias encargadas de promover el proceso de demarcación en la costa Caribe de Nicaragua. Se participa en el proceso de negociación sobre el proyecto de declaración americana sobre los derechos de los pueblos indígenas discutidos en la OEA.
- Acceso a la información y comunicación: se provee información sobre procedimientos para la legalización de los territorios indígenas, uso y administración de los recursos naturales; resolución de conflictos y otras temáticas.

14. Conclusiones

La Constitución y las leyes de Nicaragua reconocen la importancia de la participación ciudadana de todos los nicaragüenses, independientemente de su posición económica o condición social, obligándose al Estado a eliminar las barreras que impiden esa participación. Importantes avances en esta materia son la Ley Electoral, la Ley de Participación Ciudadana, la Ley de Acceso a la Información Pública, la Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades, el Código de la Niñez y la Adolescencia, y la Ley de Prevención, Rehabilitación y Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.

Aún cuando la población pobre es abiertamente mayoritaria en Nicaragua, y los partidos políticos declaran orientar su labor a favorecer la inclusión de las personas pobres, con frecuencia la actuación de los detentadores de poder no refleja mayor preocupación por reconocerles como protagonistas de las decisiones que les conciernen. Los resultados no se corresponden con la justa exigencia de igualdad en el goce de los derechos políticos. Las instituciones de gobierno no disponen de oficinas donde puedan brindar a las personas pobres una atención más personalizada orientada a favorecer su comprensión o aclarar sus dudas. De igual forma, las organizaciones sociales si bien es cierto están más dispuestas a este fin por la naturaleza de su labor, no siempre cuentan con el conocimiento para hacerlo.

La pobreza no sólo puede constituir un impedimento para elegir y ser electos, sino también un obstáculo para tomar una decisión informada respecto de por qué partido político votar, por qué programa, solicitar información pública a las instituciones del Estado o bien, e incluso para impulsar una iniciativa ciudadana que conduzca a la futura aprobación de una ley que beneficie sus legítimas demandas.

Se confirma que el índice de participación en las elecciones generales es elevado, a pesar de que se redujo en 5 puntos porcentuales en las elecciones de 2006 respecto de las elecciones del 2001. Ello confirma que la población mantiene su esperanza de que el voto pueda cambiar las cosas.

De igual forma se confirma que condiciones de pobreza extrema como las que se viven en el Caribe y probablemente el cansancio que ha provocado el paso del tiempo bajo gobiernos de distinto signo sin que las cosas cambien, ha tenido como consecuencia que la abstención se eleve a un 64% en las elecciones regionales y a más del 50% en las elecciones generales.

Por otra parte, la reducción de un 3% en los votos nulos puede ser el resultado de campañas más efectivas, de la simplicidad de las boletas y de que las explicaciones a nivel de las JRV han tenido un resultado positivo.

Sin embargo, una LE como la actual puede ser un desincentivo importante para que las personas pobres puedan orientar sus energías, de por sí, más destinadas a la sobrevivencia diaria, que a conformar un partido político o a estructurar una propuesta capaz de obtener el poder en las urnas.

La capacidad de las organizaciones sociales de contribuir a la participación política de la población pobre puede verse obstaculizada por prácticas de gobierno que no son concordantes con la democracia declarada constitucionalmente. Tal es el caso de privar a ciudadanos y ciudadanas de su cédula; cancelar la personalidad jurídica de determinados partidos; irrespetar a los resultados electorales mediante el fraude; o bien, simplemente negarse a brindar una entrevista o información a un dirigente de las ONG por considerar a éstas oponentes al gobierno.

14.1 La promoción de la participación ciudadana por las organizaciones sociales

Generalmente las organizaciones sociales nacen para contribuir a la búsqueda del bienestar del grupo. Si se trata de cooperativas, para fortalecer sus demandas por mejores condiciones de trabajo frente al empleador; en el caso de los sindicatos, para defender y promover los derechos humanos; y en general, buscando empoderar a quienes atraviesan una difícil situación económica y social y favoreciendo su conciencia de que son sujetos de derechos. Ese podríamos decir es un valor compartido por las ONG que orientan su labor al empoderamiento de los sectores sociales más marginados.

De igual forma, existen organizaciones que se han dedicado a contribuir mediante su labor de observación a que las elecciones sean legítimas y a motivar la participación de la ciudadanía en los comicios. Ambas iniciativas son fundamentales para el desarrollo democrático, actualmente en riesgo por concepciones asistencialistas, prebendarías y clientelistas.

Existen tanto organizaciones que surgen para atender a grupos étnicos particulares como a un grupo heterogéneo de personas que persiguen un interés o varios intereses en común. Todas las anteriores requieren, para una mayor eficacia de su gestión, interactuar en determinados momentos con las autoridades, quienes tienen a su vez el deber de atender sus solicitudes. De ello depende, en buena medida, que la exigencia de igualdad política prevista constitucionalmente tenga eficacia. En ese sentido, las organizaciones consultadas afirman encontrar desde actitudes de apertura hasta negativas para entablar cualquier relación.

La pobreza no necesariamente es condición *sine qua non* para la falta de participación ciudadana. Otro asunto es si la falta de participación ciudadana puede ser imputada a factores diferentes de la pobreza. Decisiones legislativas y de otros operadores jurídicos y políticos pueden desincentivar la participación ciudadana. Por ejemplo, la decisión de cobrar C\$300.00 por la cédula de identidad, los frecuentes arreglos de cúpulas que no tienen en cuenta al ciudadano, los casos de corrupción que quedan en la impunidad y la facilidad con la que los políticos van de un partido a otro, también son causa del escepticismo en la población respecto de la política. Requisitos excesivos para conformar un partido político, como el de establecer juntas directivas en todos los municipios del país y la obligación de participar en todos los procesos electorales pueden también desalentar la organización de nuevas alternativas de poder.

Incluso en sectores con mayores ingresos económicos puede ser incentivada también por el desencanto del ciudadano o ciudadana con la política y los políticos, independientemente de su capacidad de producir bienes económicos, sociales o culturales. De igual forma, una situación económica precaria puede en determinados casos incentivar la participación ciudadana.

La población pobre es más proclive a verse afectada en la libertad de su voto mediante las dádivas, prebendas y por las acciones de impacto que se promueven desde el poder y que pueden parecer un esfuerzo sostenible por luchar contra la pobreza aunque no lo sean.

Que exista un modelo de participación ciudadana que goce de amplios privilegios frente a las instituciones de gobierno puede también ser un desincentivo para otras formas de participación. También desincentiva, la confusión Estado-Partido ya que las expresiones de participación ciudadana distintas de las que gozan del patrocinio oficial se ven desmotivadas. Por la comprobada falta de eficacia de las garantías para el respeto de los derechos humanos y por la polarización política que muchas veces deriva en violencia y genera autocensura.

La independencia del Poder Electoral, su institucionalidad y su transparencia en la conducción de procesos que conduzcan a elecciones legítimas son un incentivo para la participación ciudadana en general y por lo tanto, para la población pobre, pero en este tema, Nicaragua está también en una situación deficitaria.

Si analizamos la LAIP teniendo en cuenta las facilidades que ofrece a las personas pobres, puede valorarse positivamente que se establezca la gratuidad de la consulta y el acceso a la información. Sin embargo, el cobro que razonablemente se habilita a realizar a la entidad pública en concepto de recuperación, el cual no podrá ser superior al costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información y al costo de envío si fuese el caso¹⁵⁰ puede ser un obstáculo.

De igual forma, se valora positivamente que las entidades consideradas en la Ley estén obligadas a entregar información sencilla y comprensible a la persona sobre los trámites y procedimientos que deben efectuarse, indicar las autoridades o instancias competentes, explicar la forma de realizarlos, y ayudar a llenar los formularios si existiesen. Además deben indicar las entidades ante las que se puede acudir para solicitar orientación o formular quejas, consultas o reclamos sobre la prestación del servicio o sobre el ejercicio de las funciones o competencias a cargo de la autoridad de que se trate. Las solicitudes y peticiones podrán presentarse y tramitarse directamente por la persona interesada.¹⁵¹

15. Recomendaciones

- Restablecer el modelo de participación ciudadana previsto en la LPC constituyendo los Consejos de Desarrollo Municipal donde no existen, y fortaleciendo los existentes. Reconociendo así, el derecho de cualquier partido de incorporarse a las estructuras e iniciativas ya previstas en dicha ley sin que el Estado privilegie ningún modelo de asociación en detrimento de otros.
- Reformar la Ley Electoral a fin de facilitar la formación de nuevos partidos políticos sin exigencias que resulten contrarias al reconocimiento constitucional del derecho de asociación y que en la práctica se constituyan en barreras para que las personas pobres puedan conformar un partido político.
- Crear las Oficinas de Acceso a la Información Pública.
- Favorecer el acceso de la ciudadanía en general a la información mediante entrevistas a autoridades de gobierno.
- Aprobar la Ley de Habeas Data prevista en la LAIP para hacer efectiva la disposición constitucional que obliga al Estado a explicar por qué y para qué tiene información que concierne a todos y la manera en la que la obtuvo.
- Implementar las recomendaciones de los órganos de tratados que se han pronunciado respecto de la pobreza y sus efectos en la participación política.

¹⁵⁰ Artículo 31 de la Ley de Acceso a la Información Pública.

¹⁵¹ Artículos 33 y 34 de la Ley de Acceso a la Información Pública.

- Aplicar la Ley de Igualdad de Oportunidades, particularmente, crear el Consejo Nacional de Igualdad como lo recomendaron los países que participaron en el Examen Periódico Universal a Nicaragua y reglamentarla.
- Favorecer la más amplia libertad de expresión sin violencia ni represalias de ningún tipo.
- Cumplir con las recomendaciones del Examen Periódico Universal, particularmente las referidas al derecho de expresarse libremente que corresponde a la sociedad civil, a aceptar que el desenvolvimiento democrático también requiere escuchar los planteamientos de organismos de la comunidad internacional en temas que son realmente de interés compartido, y reformar la legislación con el objetivo de que las violaciones a la honra y reputación sean ventiladas por la vía civil y no por la vía penal como ocurre actualmente bajo el tipo penal de las injurias y calumnias. Realizar dicha reforma beneficiaría el ejercicio de la libertad de expresión de los nicaragüenses, en general.
- Las organizaciones consultadas deben continuar sus amplios programas de capacitación, enfatizando aquellas temáticas orientadas al empoderamiento de la población pobre e incursionando en la capacitación de los niños y niñas que son futuros agentes de cambio de políticas y prácticas de exclusión social y de cualquier otra índole.
- De igual forma, se alienta a las organizaciones a continuar incidiendo en que se respete la voluntad popular en los comicios, tanto en los nacionales como en los municipales y regionales, ya que solamente así, la población pobre recobrará la confianza en el sistema democrático.
- El Estado de Nicaragua debe dar los pasos conducentes a hacer posible la cedulaación en el exterior para evitar que los migrantes nicaragüenses, que contribuyen a la economía nacional con las remesas que envían, continúen marginados de participar en los procesos electorales.
- Asimismo, los partidos políticos en general y particularmente, el partido en el gobierno, debe favorecer la participación de la población pobre, no con un enfoque clientelista y prebendario, sino considerando a los pobres como sujetos de derecho y no objeto de favores, superando la visión actual.

Bibliografía

- Álvarez Montalván, Emilio (2000). *Cultura Política Nicaragüense*. Ed. HISPAMER, Managua.
- Centro de Estudios y Análisis Político – CEAP (2010). *Consejos del Poder Ciudadano y gestión pública en Nicaragua*. Versión Educativa. Managua.
- CEPAL (2009). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2009*. Apartado 1.6.3, Distribución del Ingreso de las personas, en áreas urbanas y rurales. Disponible en: http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2009/esp/default.asp
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2000a). *Informe Anual*. Volumen III. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. CIDH. San José.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2000b). *Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú*, 2000, cap. VI.1 y 2. CIDH. San José.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2000c). *Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*, Cap. V.17. CIDH. San José.
- Gobierno de Nicaragua (2008). *Plan Nacional de Desarrollo Humano 2008/2012*. Capítulo III. Managua, abril 2008, pág. 46. Versión electrónica actualizada al 2009 en: <http://www.pndh.gob.ni/>
- Instituto Nacional de Información al Desarrollo - INIDE (2007). *Estimaciones y Proyecciones de Población Nacional, período 1950-2050*. (Revisión 2007). Managua.
- Instituto Nacional de Información de Desarrollo (2007). *Perfil y características de los pobres en Nicaragua 2005*. INIDE. Managua.
- Instituto para el Desarrollo y la Democracia (2010). *Informe de Observación Electoral Elecciones de Autoridades Regionales en las Regiones Autónomas del Atlántico de Nicaragua*. IPADE. Abril 2010. Managua.
- Instituto para el Desarrollo y la Democracia (2006). *Auditoría del Padrón Electoral de las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y del Atlántico Sur*. IPADE. Managua.
- IPADE y NDI (2009). *Encuesta sobre Democracia en Nicaragua 2009*. Resumen de los Principales Hallazgos. Instituto para el Desarrollo y la Democracia (IPADE) e Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI). En: <http://www.ipade.org.ni/docs/democracia/EncuestaNDIespanol.pdf>
- Liebel, Manfred (2010). “Derechos de la Niñez: del papel a la realidad”. En: *Revista Envío*, No. 336, marzo 2010. Managua.
- Organización de Estados Americanos (2000). *Ley Modelo de Acceso a Información Administrativa para la Prevención de la Corrupción*. OEA. Taller Técnico Regional: Noviembre 2000. Guatemala.
- Peces Barba, Gregorio (1999). *Curso de Derechos Fundamentales Teoría General*. Colección Cursos No. 3, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, Madrid.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano 2009: Superando Barreras, Movilidad y Desarrollo Humano*. PNUD. Nueva York.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2000). “Derechos que facultan a las personas para combatir la pobreza”. En: *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*. PNUD. Nueva York.

Documentos Legales

Código de la Niñez y la Adolescencia, publicado en La Gaceta, Diario Oficial No. 97 del 27 de mayo de 1998.

Estatutos del Frente Sandinista para la Liberación Nacional (FSLN), aprobados en 2002.

Estatutos reformados del Partido Liberal Constitucionalista, aprobados en 2002.

Estatutos del Partido Movimiento Renovador Sandinista, aprobados en 1995.

Ley General sobre personas jurídicas sin fines de lucro. Ley No. 147, publicada en *La Gaceta*, Diario Oficial No. 102 de 29 mayo de 1992.

Ley de Participación Ciudadana. Ley No. 475, publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 241 del 19 de diciembre de 2003.

Ley de Acceso a la Información Pública. Ley No. 621, publicada en La Gaceta No. 118 del 22 de Junio del 2007.

Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos para las Naciones Unidas. Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos a Nicaragua, CCPR/NIC/CO/3, del 30 de octubre 2008. Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a Nicaragua, E/C.12./NIC/CO/4, literal D, numeral 11, parte conducente.

Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos para las Naciones Unidas. Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Nicaragua, CERD/C/NIC/CO/14, de marzo 2008.

Abreviaturas utilizadas

AN	Asamblea Nacional
CEJUDHCAN	Centro por la Justicia y Derechos Humanos de la Costa Atlántica de Nicaragua
CENIDH	Centro Nicaragüense de Derechos Humanos
Cn.	Constitución Política de Nicaragua
CPC	Consejos de Poder Ciudadano
CPDH	Comisión Permanente de Derechos Humanos
CSE	Consejo Supremo Electoral
CSJ	Corte Suprema de Justicia
CDM	Consejos de Desarrollo Municipal
EyT	Ética y Transparencia
FVBCH	Fundación Violeta Barrios de Chamorro

IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
INTA	Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria
LE	Ley Electoral
LPC	Ley de Participación Ciudadana
LAIP	Ley de Acceso a la Información Pública
MAM	Movimiento Autónomo de Mujeres
MAGFOR	Ministerio Agropecuario y Forestal
RAAN	Región Autónoma Atlántico Norte
RAAS	Región Autónoma del Atlántico Sur
SEAR	Sistema Educativo Autonómico Regional
PLC	Partido Liberal Constitucionalista
MRS	Movimiento Renovador Sandinista
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
CONADETI	Comisión Nacional de Demarcación y Titulación
CIDT	Comisión Intersectorial de Demarcación y Titulación

Capítulo VII

Pobreza y participación política en Costa Rica

*Dr. Randall Blanco Lizano**

* Sociólogo. Profesor e Investigador de la Universidad de Costa Rica.

Introducción

El informe de la investigación del IIDH-CAPEL denominada *Un acercamiento a la participación política desde la dimensión de la pobreza*, propone un estudio que involucra relaciones complejas entre las condiciones de pobreza que viven distintos grupos en las sociedades en estudio y las limitaciones que tales situaciones establecen para una vivencia plena de los derechos humanos, nuclearmente centrada en el ejercicio de los derechos políticos.

El informe está estructurado en cuatro capítulos. El Capítulo I establece las dinámicas de investigación que caracterizaron el estudio, responde a la pregunta ¿Cómo se hizo la investigación?

El Capítulo II propone un marco conceptual, se trata de una hermenéutica de sentido a la manera de Gadamer¹⁵² que permite leer para interpretar, los datos empíricos y los contenidos de las entrevistas realizadas y cumple el papel de contexto de significación de los ejes de estudio propuestos. Responde a la pregunta ¿en qué contextos conceptuales se fundamenta la investigación? y ofrece una articulación compleja de paradigmas teóricos para contextualizar las discusiones complejas entre condiciones de pobreza y ejercicio de derechos.

El Capítulo III ofrece los datos estratégicos vinculadas a las preguntas de los 4 ejes de investigación definidos, según poblaciones seleccionadas: personas con discapacidad, grupos indígenas, grupos afrodescendientes y personas migrantes. Incluye la discusión y datos estratégicos de los aspectos sobre clientelismo, abstencionismo y rendición de cuentas. Asimismo, recupera los aspectos esenciales y comparativos de las entrevistas realizadas.

Finalmente el Capítulo IV ofrece las conclusiones analíticas relacionando el contexto interpretativo con los datos empíricos de fuentes secundarias y las entrevistas y ofrece una serie de recomendaciones resultado del proceso complejo de la investigación. Finalmente se ofrece una bibliografía especializada.

1. ¿Cómo se hizo esta investigación?

La consultoría propuso entender de manera acotada la estrecha vinculación entre personas en condiciones de pobreza y ejercicio de derechos humanos, destacando en especial la capacidad de las personas de ejercer plenamente sus derechos mediante el ejercicio complejo de la participación política.

Se señalaba también, la necesidad de reconocer que distintos grupos humanos que se hallan en condición de pobreza y vulnerabilidad en las distintas sociedades, sufren con especial intensidad los impactos de tales circunstancias, de ahí la urgencia del reconocimiento del carácter inclusivo de los conceptos de democracia y el desarrollo, que si no se articulan equitativamente, se corre el riesgo de separar los efectos de las políticas económicas sobre las condiciones de vida de las poblaciones, y se separan también los mecanismos procedimentales del sistema político, como si ellos no influyeran en las capacidades de las y los ciudadanos de hacer valer sus derechos, más allá del ejercicio electoral.

Se especificaron dentro de las poblaciones en situación de pobreza, la situación de personas migrantes, afrodescendientes, personas con discapacidad y poblaciones indígenas. En todos los casos, aquí se presentan las situaciones que viven las mujeres dentro de tales grupos.

De ahí que la consultoría estableció un objetivo acotado para la investigación. Propone analizar la relación entre pobreza y participación política, la forma a través de la cual las personas pobres pueden

152 Gadamer, H-G. (2003). “El problema de la conciencia histórica”. Madrid: Tecnos.

exigir sus derechos y participar de forma activa en la vida política, tomando también en cuenta categorías particularmente vulnerabilizadas (como lo son mujeres, migrantes, afrodescendientes o minorías étnicas) en el contexto de la pobreza.

1.1 Dos precisiones necesarias

Dos precisiones conceptuales son necesarias en relación con los términos de referencia, la noción de “pobres”, sobre-enfatiza la condición de pobreza y subvalora la situación de seres humanos. En sentido estricto, aquí nos referimos a personas *en condición de pobreza, o seres humanos en condición de pobreza*, sin convertir la condición en un nuevo sujeto con una carga negativa y excluyente, por discriminatoria: “los pobres”.

Por otro lado, la noción de “minorías” implica una noción socio antropológicamente cuestionable, ya que interpreta que determinados grupos humanos son vulnerables porque “son menos” y ello los estigmatiza ante “los que son más”. Evidentemente, la situación histórico cultural de exclusión, racismo e invisibilización de los grupos indígenas, personas con discapacidad, migrantes y afrodescendientes en América Latina y Costa Rica, son resultados complejos que requieren ser entendidos en esas dimensiones y no se puede apelar al uso de la noción de “minorías” por la carga estigmatizante que comentamos.

Aquí nos referiremos a poblaciones indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad y migrantes, quienes están lejos de ser “unas minorías” y esa expresión requiere ser rechazada por prejuiciada y por no contribuir a establecer un debate reflexivo y crítico sobre sus derechos y condiciones estructurales de exclusión. Hechas estas aclaraciones deseamos presentar la forma en que hemos desarrollado la investigación.

1.2 Estrategia de investigación y productos esperados

Para cumplir con los objetivos propuestos los términos de referencia establecieron la entrega de dos productos, con la siguiente lógica: una identificación de experiencias institucionales que permitieran recopilar información empírica de los objetivos de la investigación y, por otro lado, seleccionar informantes claves para pasar entrevistas estructuradas. Todo ello, se acompañó de la creación de un contexto interpretativo de carácter histórico conceptual y la información estratégica de las poblaciones seleccionadas por medio de investigaciones especializadas.

1.3 Directorio de experiencias

Por medio de búsquedas electrónicas y estableciendo una estrategia de trabajo a través de referenciales elaborados por el consultor se procedió a identificar experiencias que cumplieran los requisitos de la consultoría. Las categorías definidas fueron:

Pobreza y participación política Costa Rica

Sectores vulnerables y participación política Costa Rica

Proyectos combate a la pobreza Costa Rica

Fortalecimiento de organizaciones comunitarias Costa Rica

IMAS

Rendición de cuentas Costa Rica

Participación ciudadana Costa Rica

De este conjunto de referenciales, tras intensas revisiones de fuentes secundarias, concluimos que la información existente en relación con el objetivo definido es mínima, sobran los estudios, proyectos o investigaciones sobre planes de combate a la pobreza, o análisis de políticas contra la pobreza.

También hay estudios académicos especializados -pocos- sobre participación política, ninguno sobre los vínculos pobreza y participación política, y ninguno que relacione pobreza y participación política con generación de capacidades para controlar y exigir resultados por parte de sectores en situación de pobreza o poblaciones vulnerables como mujeres, afrodescendientes, indígenas, personas con discapacidad y migrantes.

Tal como lo resume la especialista costarricense Silvia Lara en un debate entre expertos sobre el tema convocado por la CEPAL en 2004, y refiriéndose al impacto de las políticas de lucha contra la pobreza en Costa Rica: “políticas pobres, para los pobres, con resultados pobres”.

Y nótese lo que ya señalábamos críticamente líneas atrás, el uso inadecuado de la expresión “los pobres”. Por eso insistimos en dar este tipo de aportes analíticos en este informe, porque ya es hora de desechar de una vez por todas, el uso de nociones estigmatizantes en las discusiones sobre la situación de las personas en condición de pobreza y las condiciones en que son violentados sus derechos. Empezando hasta por la forma en que se les define.

Caracterizando los efectos político-institucionales de tales relaciones, dice Lara:

“En Costa Rica, los “planes” de lucha contra la pobreza no han tenido éxito, ni aceptación institucional ni política. Los planes diseñados e impulsados con el objetivo explícito de reducir la pobreza, se inician con la Administración Figueres y el “Plan de Combate a la Pobreza” (1994-1998); seguido por el “Plan de Solidaridad” en el gobierno de Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002) y actualmente por el “Plan Vida Nueva” del Presidente Abel Pacheco (2002-2006).

Paradójicamente, la implementación de estos tres planes coincide justo con el proceso de estancamiento del porcentaje de hogares en condiciones de pobreza en alrededor del 20% a partir del año 1994, y de una acelerada concentración de la riqueza a partir de 1997. **Se trata de planes poco conocidos por la población e incluso por los funcionarios públicos, que no trascienden los 4 años de cada Gobierno y que han sido rápidamente desechados al inicio del siguiente período presidencial. Han sido planes marginales y periféricos al curso principal de la acción gubernamental aun cuando algunas acciones lograron resultados puntuales y permanecen.**

La implementación de los planes refleja una **visión de la pobreza como efecto “residual” del crecimiento y, en esa medida, han terminado constituyendo planes marginales y puntuales a cargo de instituciones periféricas “especializadas”, desconectados y sin articulación con políticas globales.** Se puede afirmar que se trata de “políticas pobres, para los pobres, con pobres resultados”¹⁵³ (negritas del consultor, rbl)

Y según la opinión de la experta costarricense Isabel Román:

“Los esfuerzos por introducir cambios en el enfoque del IMAS, que comenzaron a darse a mediados de los años noventa, **perdieron vigor en la década siguiente. Entre 2000 y 2008 la estructura programática de los servicios ofrecidos por la institución no experimentó transformaciones significativas**, pues éstas se limitaron a reubicaciones internas de los componentes dentro de los “planes anuales operativos”, conocidos como PAO (IMAS, 2008). En este período el trabajo del IMAS **se caracterizó por mostrar ritmos muy irregulares, asociados en buena medida a una gran inestabilidad en materia de conducción política institucional, que se manifestó en el tránsito de seis presidentes(as) ejecutivos(as) en siete años.**

153 Lara, S. (2004). “Costa Rica en la última década: “políticas pobres, para los pobres, con pobres resultados”. CEPAL: Reunión de Expertos sobre políticas y programas de superación de la pobreza desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática y el género. p.2.

En términos de componentes y acciones institucionales, se dio prioridad a servicios básicos, ideas productivas, mejoramiento de viviendas, acceso a la educación y atención de emergencias, y **se relegaron a un segundo plano los componentes como oportunidades de capacitación técnica, otras alternativas para la infancia, infraestructura comunal y el programa “Construyendo Oportunidades”**¹⁵⁴ (negritas del consultor, rbl)

De tales diagnósticos interesa destacar que se trata de abordar un problema de gran complejidad que, hasta el momento, se concentra en acciones casuísticas, desarticuladas, pero que, tal como demuestran los documentos citados, parten de una visión estructural errónea: considerar que las políticas sociales pueden ser un resultado residual secundario de las políticas económicas. Esto es histórica y políticamente erróneo, el sobre-enfatizar el viejo teorema del derrame, que sostiene que privilegiar el crecimiento económico propiciará automáticamente el bienestar social de las poblaciones ha mostrado, en América Latina, serias dificultades y una total inviabilidad.

Tal vez por ello los insistentes esfuerzos del IIDH por llamar la atención sobre la urgencia de construir culturas para la equidad, democracias inclusivas, asentadas en visiones integrales de derechos humanos y no en las falacias de los automatismos del mercado.

De ahí que, en nuestro criterio, la consultoría acierta al reconocer que se trata de un desafío abierto en Costa Rica que requiere atención, investigación, reflexión y acción, y que los resultados de esta investigación bien pueden convertirse en la justificación para profundizar la perspectiva planteada por IIDH-CAPEL en los términos de referencia de esta consultoría.

Los resultados que presentamos a continuación, muestran las principales acciones que más se aproximan al eje indicado para la elaboración del directorio y proponen el criterio de analizar experiencias diversas: institucionales, fundaciones de desarrollo, experiencias de organizaciones de sociedad civil y agencias de cooperación, que han trabajado fortaleciendo a organizaciones y poblaciones que se encuentran en cantones históricamente reconocidos como cantones en situación de pobreza, especificando las mejores prácticas relacionadas con el fortalecimiento de la participación política de actores: mujeres, poblaciones indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad y migrantes.

Estos casos fueron los seleccionados para trabajar los cuestionarios con el fin de documentar más y mejor los ejes de la investigación. Los resultados arrojaron la siguiente información:

154 Román, I. (2010). “Sustentabilidad de los programas de transferencias condicionadas: la experiencia del Instituto Mixto de Ayuda Social y “Avancemos” en Costa Rica”. Santiago: CEPAL. Serie políticas sociales, 160. p.23.

Proyecto	Instituciones nacionales	Cooperación internacional	Poblaciones meta	Regiones
Agenda Mujeres Indígenas Agenda Mujeres afrodescendientes	INAMU	Recursos institucionales	Mujeres indígenas y afrodescendientes	Todos los territorios indígenas Mujeres afrodescendientes
Agendas locales de mujeres en 5 regiones Una estrategia procesual. De la visión institucional a la incorporación de los territorios indígenas en las políticas públicas locales; en los gobiernos locales. Costa Rica	FOMUDE IFAM UNGL INAMU MIDEPLAN	Cooperación Europea	Mujeres en organizaciones diversas Autoridades locales y líderes y lideresas indígenas	San José, Guanacaste, Puntarenas, Limón Alajuela Territorios indígenas
Red centroamericana de mujeres rurales	Fundación Arias. Área Buen Gobierno y Progreso Humano	No especifica	Mujeres rurales en condición de pobreza: capacitación organizativa, manejo de presupuestos, control ciudadano	No especifica
Red de Control ciudadanowww. cepalforja.org Educadoras populares feministas, crear red de agendas locales de mujeres	CEP-ALFORJA	No especifica	Líderes locales Mujeres líderes populares	Red de grupos sociales de todo el país Puntarenas, Upala, San Carlos
Planes de desarrollo cantonal con participación ciudadana	FOMUDE MUDEPLAN IFAM	Cooperación Europea	Liderazgos locales en 40 cantones	40 cantones diversos
Pueblos afrodescendientes: fortalecimiento de su organizaciones y participación política Dos proyectos en este eje: Situación de la participación de los pueblos afrodescendientes en la gestión municipal de los países en Centroamérica Fondos AECID Fortalecimiento de las organizaciones de jóvenes centroamericanos Fondos PAIRCA-UE Eje pueblos indígenas: desarrollo autónomo e incidencia política: Proyecto: Seguimiento a la consulta a comunidades indígenas para aprobación de Ley de Desarrollo autónomo de los pueblos indígenas en Costa Rica	FUNPADEM	ONECA: Organización Negra Centroamericana	 Red Centroamericana de jóvenes afrodescendientes Mesa Nacional Indígena	

Fuente: elaboración propia a partir de fuentes electrónicas, 2010

1.4 La creación del contexto interpretativo

En consecuencia con la estrategia de investigación definida, se procedió también a elaborar un contexto conceptual interpretativo centrado en las interrelaciones complejas de los contenidos de los ejes de investigación propuestos, de tal forma se trabajaron publicaciones, artículos y libros especializados orientados al desarrollo de tal contexto trabajando bases de datos especializadas de centros de investigación, portales de investigación y bibliotecas. De tales esfuerzos se presenta un capítulo completo que sirve como marco analítico para discutir los resultados de la situación de las poblaciones definidas y los contenidos de las preguntas de los ejes de investigación así como los resultados de las entrevistas realizadas.

1.5 Resultados de investigación

El capítulo que presenta los resultados de la investigación se divide en dos subapartados interrelacionados: el primero presenta las diversas situaciones que viven las poblaciones vulnerables en estudio y sus capacidades de organización, participación política y control y rendición de cuentas que se basó centralmente en consultas de bases de datos especializadas y a partir de la selección de la literatura pertinente se procedió a sintetizar y sistematizar la información y presentar los resultados principales, a partir de la selección de cuatro investigaciones especializadas. Se trata de una consulta de fuentes secundarias.

El segundo, se concentra en la presentación de los contenidos de las entrevistas realizadas a las organizaciones escogidas en el directorio que ya mostramos líneas atrás. Se realizaron entrevistas a:

- Diana Fuster Barahona. Profesional Especialista del INAMU, coordinadora del Centro de Formación Política de las Mujeres.
- Esteban Chaverri. Asesor Legislativo del Partido Accesibilidad sin Exclusión, persona con discapacidad visual.
- Mario Céspedes. Responsable del programa de Participación Ciudadana y Auditoría Social CEP-Alforja.
- Daniela Torre. Oficial de Programa de la Fundación Arias.
- Luis Diego Segura. Director del Programa Sociedad Civil y Participación de la Fundación para el Desarrollo de la Democracia.
- Gerardo Gallardo. Coordinador del Eje Desarrollo Humano Local del proyecto FOMUDE.

Finalmente se procesó toda la información, se definieron conclusiones y recomendaciones y se entregó el informe final.

2. Tener derechos, saber que tengo derechos, vivir los derechos, limitaciones a los derechos, aprender a ejercer los derechos

2.1 Un contexto interpretativo

El capítulo II presenta un marco conceptual. Se trata de una hermenéutica de sentido a la manera de Gadamer¹⁵⁵ que permite leer los datos empíricos y los contenidos de las entrevistas realizadas y cumple el papel de contexto interpretativo de los ejes de investigación propuesta.

155 Gadamer, H-G. (2003). “El problema de la conciencia histórica”. Madrid: Tecnos,

Responde a la pregunta ¿en qué contextos conceptuales se fundamenta la investigación? y ofrece una articulación compleja de paradigmas teóricos para contextualizar las discusiones complejas entre condiciones de pobreza y ejercicio de derechos.

2.2 Ciudadanía, democracia, economía, participación política y control ciudadano en Costa Rica

Históricamente Costa Rica fue identificada como una sociedad sin ejército, se decía que tenía más maestros que soldados, destacó en América Latina por sus índices de cobertura educativa y por sus bajas tasas de mortalidad infantil, coberturas en salud, alta expectativa de vida.

Esa visión idílica, sin embargo, ha ido cambiando en los últimos 25 años en donde los imperativos y presiones de los procesos de globalización, de los sectores endógenos vinculados a tales procesos¹⁵⁶ y de los organismos financieros internacionales, fueron transformando a esa sociedad en una de las economías más abiertas del mundo, eficiente, con índices de seguridad financiera de “calidad” internacional, uno de los “paraísos fiscales” del mundo, con indicadores de defraudación fiscal y de evasión de rentas altísimos (70% para 2005)¹⁵⁷ y un ejemplo de competitividad internacional.

Pero qué pasa con los seres humanos que no logran volverse competentes ni competitivos, para una institucionalidad pública y privada que sobre-enfatiza en las “bondades del mercado y la competencia”, y que en el mismo lapso de la apertura comercial y la competitividad, ha profundizado las desigualdades sociales entre ricos y pobres (IIS, 2010)¹⁵⁸, se profundiza la pobreza absoluta y relativa y donde las personas en condición de pobreza ven sistemáticamente vulnerados sus derechos y ya alcanzan cerca del 21% de la población, repartidos a lo largo y ancho del territorio nacional, qué pasa con tales seres humanos?

2.2.1 Compartir o competir: ¿Qué significa economía?

Etimológicamente la economía es la ciencia de la administración del hogar, rigurosamente podemos decir que se trata de la conservación de la casa compartida, por extensión, la naturaleza, la tierra, los recursos naturales, el ambiente humano y natural, los espacios donde los seres humanos hacemos de nuestra vida un lugar de humanidad y humanización, un *locus* donde las personas hacemos lo necesario para que los encuentros humanos favorezcan el desarrollo pleno de las potencialidades de cada cual.

En términos del sociólogo Anthony Giddens¹⁵⁹ hablamos del concepto de *seguridad ontológica*, es decir, el espacio o espacios donde se desenvuelve la vida de los seres humanos, lugares hóspitos donde las personas se sienten integradas, protegidas, identificadas, un *locus* de seguridad vital donde es posible desenvolverse en condiciones de protección.

Este concepto en su integración e integralidad se relaciona directamente con las democracias inclusivas, con tutela de derechos y capacidad de control y decisión política por parte de ciudadanas y ciudadanos, apropiados de sus derechos y con capacidades de garantizarlas y exigirlos, propuesto en los enfoques del IIDH.

156 Blanco, R. (2010). “Transformaciones del sector exportador costarricense en la transición del modelo de sustitución de importaciones al modelo de libre comercio: 1982-1996 estudio de caso de las redes imbricadas de agentes público-privados: CINDE-COMEX”. Universidad de Costa Rica. Tesis doctoral en el Programa de Gobierno y Políticas Públicas.

157 Diario La Nación, 19 de diciembre de 2005, 34a.

158 Según palabras del Dr. Carlos Sandoval, investigador de la Universidad de Costa Rica “Costa Rica, que se caracterizó por ser uno de los países menos desiguales de América Latina, está cada vez más cerca de las naciones con mayor desigualdad, ya que el coeficiente pasó en los últimos 20 años de 0,43 por ciento a 0,47 por ciento, uno de los mayores incrementos en la región”.

159 Giddens, A. (1998). “Las consecuencias perversas de la Modernidad”.

Pero bajo la lógica reduccionista de los enfoques de mercantilización y competitividad, la ciencia de la casa compartida se convirtió en el reducto destructivo de la ciencia de la escasez, y entonces como lo bienes son escasos, resulta que ahora los seres humanos tienen que luchar agresivamente para apropiarse de los bienes que ya no son compartidos sino competidos.

Y las implicaciones para quiénes están en condiciones de desigualdad en cuanto a capacidades y recursos de poder para apropiarse de tales bienes escasos les excluye casi por definición. Según Klisberg:

“A fines del siglo XX la humanidad cuenta con inmensas fuerzas productivas. Las revoluciones tecnológicas en curso han alterado sustancialmente sus capacidades potenciales de generar bienes y servicios. Los avances simultáneos en campos como la informática, la biotecnología, la robótica, la microelectrónica, las telecomunicaciones, la ciencia de los materiales y otras áreas, han determinado rupturas cualitativas en las posibilidades de producción, ampliándolas extensamente. Sin embargo, 1 300 millones de personas carecen de lo más mínimo y viven en pobreza extrema con menos de un dólar de ingresos al día, 3 000 millones se hallan en pobreza, teniendo que subsistir con menos de dos dólares diarios, 1 300 millones de personas carecen de agua potable, 3.000 millones no tienen instalaciones sanitarias básicas y 2 000 millones no reciben electricidad”¹⁶⁰.

Stiglitz resume los efectos de 20 años de políticas de ajuste estructural y privatizaciones en América Latina y Asia argumentando que produjeron “demasiado dolor humano”¹⁶¹; Minujin y Bustelo de UNICEF Argentina, apelaron hace más de diez años a la pregunta liminal: “Hasta ahora sólo se ha privilegiado la creación de riqueza: ¿Cuándo se empezará a hablar de distribución justa y equitativa de esa riqueza socialmente producida?”¹⁶²

2.2.2 Pobreza no, pobreza

El economista Manfred Max-Neef (1994) introdujo hace unos años la discusión crítica sobre los enfoques reduccionistas de la pobreza. Argumentó el reduccionismo implícito del enfoque economicista que define pobreza como carencia de recursos, líneas de pobreza basados siempre en definiciones minimalistas de lo estrictamente necesario para la sobrevivencia y sostuvo que más que hablar de una situación estática de la pobreza, hay que abordar la discusión con conceptos dinámicos y multidimensionales, ya que las carencias lo son de múltiples naturalezas: de organización, de participación, culturales, de género, de afectividades, de identidades, etc.

Desde tales perspectivas, recomendó hablar de pobreza y no de pobreza, y habló de la necesidad de superar visiones que negaban a los seres humanos esencializándolos como “pobres”, en vez de enfatizar su condición de personas y discutiendo la situación que les resultaba degradante en su condición de seres humanos y violentadoras de derechos: las situaciones de pobreza. Dice Max-Neef:

“El concepto tradicional de pobreza es muy limitado, ya que se refiere exclusivamente a la situación de aquellas personas que se hallan por debajo de un determinado nivel de ingreso.

La noción es estrictamente economicista. Sugerimos no hablar de pobreza, sino de pobreza. De hecho, cualquier necesidad humana fundamental que no es adecuadamente satisfecha revela una pobreza humana. Hay una pobreza de Subsistencia (si la alimentación y el abrigo son insuficientes); hay una pobreza de Protección (debido a sistemas de salud ineficientes, a la violencia, la carrera armamentista, etc.); hay una pobreza de Afecto (debido al autoritarismo, a la violencia, a la opresión, las relaciones de explotación con el medio ambiente natural, etc.); hay una pobreza de Entendimiento (por la deficiente calidad de la educación); hay una pobreza de Participación (por la marginación y discriminación de las mujeres, los niños o las minorías étnicas); hay una pobreza de Identidad (cuando se imponen valores extraños a las culturas locales y regionales, o se obliga a la emigración forzada, el exilio político, etc.); y así sucesivamente. Pero las pobreza no son sólo

160 Kliksberg, B. (1999). “Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo”. En: Revista de la CEPAL, No 69. p.86.

161 Stiglitz, J. (2002). “El malestar en la globalización”. Madrid: Taurus. p.141.

162 Minujin, A. y Bustelo, E. (1997). “La política social esquivada”. Bogotá: UNICEF. p.19.

pobrezas, son mucho más que eso. Cada pobreza genera patologías, toda vez que rebasa, por su intensidad o duración, ciertos límites críticos. Esta es una observación medular que conviene ilustrar”¹⁶³.

En esta investigación privilegiamos este enfoque crítico y multidimensional de las situaciones de pobreza como “carencias de”, referidos normalmente a reduccionismos economicistas y argumentamos que los vínculos complejos entre situaciones de pobreza en poblaciones vulnerables y las capacidades y recursos para ejercer acciones políticas organizadas y más allá, para tener control político y exigir cuentas suponen abordajes de investigación complejos que normalmente no se desarrollan.

Desde este punto de vista, interpretamos este contexto analítico como un aporte de la investigación que busca ofrecer materiales de reflexión para el IIDH y para fundamentar las acciones que recomendamos en este estudio.

2.2.3 Mercantilizar las relaciones sociales y los derechos

Los trabajos de Hinkelamert¹⁶⁴ y Vilas¹⁶⁵ destacan el papel determinante de la mercantilización de la vida social en las últimas décadas. Vilas (1996) sostiene que la instrumentalización clientelista de las políticas sociales conlleva una “degradación de la condición de ciudadanos a la de clientes, en la medida en que el acceso a condiciones de vida decente resultan divorciadas del ejercicio de derechos de ciudadanía y ligadas a prácticas de clientelismo y patronazgo”¹⁶⁶.

El origen de este divorcio se asienta en la deslegitimación de las funciones sociales del Estado y en el reclamo neoliberal de enfrentar individuos “competitivos” y no ciudadanos con derechos plenos, que les son consustanciales por el sólo hecho de existir y que no dependen de dádivas ni de favores.

Lo que está en discusión, en el fondo, es cada vez más, si las sociedades se organizan en torno al bienestar de los seres humanos o en torno al mercado.

Si lo que priva es una visión mercantil, entonces la necesidad de las políticas universales, de democracias inclusivas respetuosas de diversidades y de derechos diversos: culturales, de género, generacionales, étnicas, es decir, respetuosas de la pluralidad de los grupos humanos -como lo propone el IIDH- aparece como una herramienta de la actual estructura (eficientista, minimalista, focalizada) y no un imperativo ético de la vida en sociedad que garantiza condiciones de vida humana integrales, no carenciales o precarizadas.

Porque los problemas de los seres humanos refieren nuclearmente a su vida, y esquemas o modelos de desarrollo que sólo basen su dinamismo en las fuerzas del mercado, los grupos empresariales, o en indicadores de eficiencia y competitividad, solo producirán más pobreza y exclusión, como lo muestran consistentemente las estadísticas internacionales. Sunkel diagnosticó muy tempranamente esta contradicción:

“En todos los análisis realizados queda sobradamente comprobado que (...) el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado revela serias deficiencias como mecanismo de desarrollo. En primer lugar, porque el mercado es incapaz de atender las necesidades de provisión de servicios de infraestructura o de consumo colectivo, particularmente de los sectores pobres; y en segundo lugar, porque el mercado tiene un horizonte temporal de corto plazo, y tiende a sobreexplotar los recursos con grave riesgo para las posibilidades de desarrollo de las generaciones futuras”¹⁶⁷.

163 Max-Neef, M. (1994). “El desarrollo a escala humana”. Madrid: Icaria Editorial. p.65.

164 Hinkelamert, F. (1995). “Cultura de la esperanza y sociedad sin exclusión”. San José: DEI.

165 Vilas, C. (1994). “¿Estado para quién?”. En Revista Oikos, # 5, Buenos Aires.

166 Vilas, C. (1996). “Reforma del Estado y pobreza”. En: Realidad Económica, # 144, 8. Buenos Aires.

167 Sunkel, O. (1995). “La dimensión ambiental de los estilos de desarrollo”. México: Siglo XXI. p.123.

Y concluía sus análisis con una perspectiva, que vista a la distancia, todavía resulta una tarea pendiente:

“El Estado y las autoridades encargadas de la planificación tienen, por tanto, una responsabilidad fundamental en estas materias. Pero ello implica que el Estado no sea simplemente un aparato legitimador y reproductor de las fuerzas del mercado, sino, por el contrario, una institución que refleje adecuadamente los intereses de corto y largo plazo de los sectores mayoritarios de la población. La reorientación del estilo de desarrollo hacia la satisfacción de las necesidades fundamentales de toda la población y hacia un desarrollo sostenible a largo plazo requiere por lo tanto, ineludiblemente, una amplia participación de la población a todos los niveles”¹⁶⁸

Aquí vemos cuánta razón lleva el enfoque integrador del IIDH y las bases de ésta investigación. ¿Estado o mercado: no tendremos más de veinte años de estar viviendo una falacia estructural? Estado y bienestar de las poblaciones: esta es la ecuación que garantice protección de los seres humanos y que se superen los enfoques mercantilistas que sólo ha producido exclusión y sufrimiento para las mayorías.

Aquí estamos estableciendo un contraste total entre las sociedades y el bienestar de los seres humanos frente al mercado o frente a caricaturas de Estado. No cómo se ha venido planteando de manera reduccionista: el Estado frente al mercado: y responsabilizando a las instituciones estatales de todos los males existentes.

Hasta el momento, en las distintas sociedades se ha dado una reducción de las instituciones estatales que garantizaban los derechos de las personas que además han sido fetichizadas como “insumos” del mercado o del capital y el Estado ha sido sometido a una lógica eficientista y mercantil que desnaturaliza por completo sus funciones de tutela y protección de los derechos.

2.1.4 Ciudadanías precarizadas

Los impactos sociales de las políticas de transformación estructural orientadas hacia la competitividad internacional, la apertura comercial y la especialización exportadora en modelos de ventajas comparativas sobre las sociedades han llevado a una serie de discusiones sobre la integración y la cohesión social en tales contextos.

La expresión “ciudadanías de baja intensidad”¹⁶⁹ expresa con claridad los efectos desintegradores y precarizadores de la vida social e individual producidos por la exclusión y marginalización de los sectores sociales que no se beneficiaron con el “ajuste de sus vidas y sociedades”.

Analizando las situaciones de la sociedad civil en América Latina, Molineaux concluye que en el marco de las reformas neoliberales, las ideas de ciudadanía activa y participación han sido utilizadas por políticos, organismos financieros y hasta ONG (oficiales y no oficiales) para redefinir las nuevas responsabilidades ciudadanas en el ejercicio de la vida política, en el *marco de una forma de control social y político*.

Así, el énfasis en una ciudadanía “políticamente comprometida” con su Estado como actores de la política social expresa una forma de control y subordinación a la lógica neoliberal subyacente. Se trata de una ciudadanía formalmente plena (ejerce no sólo sus derechos sino principalmente sus deberes pareciera ser el designio) que le “ayuda” al Estado a cumplir con sus responsabilidades limitadas y donde se destaca una “ciudadanía colaboradora” o “de baja intensidad”. ¿No era que el Estado era una institución construida por las sociedades y que no puede estar por encima de ella? ¿Porqué sociedades o sectores sociales comprometidas con Estados disminuidos en sus instituciones, sus funciones, sus presupuestos y especialmente las instituciones relacionadas con la tutela de los derechos y las políticas sociales?

168 Idem.

169 Molineaux, M. (2000). “Ciudadanía y política social en perspectiva comparada”. En: Soto Reuben, S. (editor) Política social vínculo entre Estado y sociedad. UNICEF: San José. p.38.

La construcción de ciudadanías de baja intensidad es el correlato de los *efectos corrosivos* en la vida de las personas, producidos por la mercantilización de la vida social, en sociedades fracturadas con Estados minimalistas, donde las políticas sociales expresan un reduccionismo de los derechos de ciudadanía, que ahora se “focalizan” en “vulnerables”, que ni siquiera son definidos como personas “en situación de vulnerabilidad”, sino que se les estigmatiza adjetivándolos con un concepto descalificador: “vulnerables”.

Pero no se dice nada de las condiciones estructurales muy concretas que volvieron a los seres humanos “vulnerabilizados”, es decir, son una resultante de las políticas desintegradoras y de las lógicas mercantiles.

Analizando la viabilidad del Estado de bienestar en Europa, Ulrich Beck¹⁷⁰ se pregunta ¿si sobrevivirá el Bienestar y cómo? Y su respuesta-balance se relaciona ya no sólo con la pregunta ética, sino centralmente con la pregunta económica y política: ¿Quiénes y cómo financiarán el bienestar y cómo controlar el uso de tales recursos? Preguntas de enorme importancia para esta investigación.

2.2.4.1 La democracia reducida a procedimientos produce elitización

Superar el abismo entre la política, la economía y la vida social resulta uno de los principales desafíos para las sociedades contemporáneas. O'Donnell¹⁷¹ resume con agudeza los límites de la teoría competitiva de la democracia (tan de moda en nuestras latitudes, correlato indiscutible de las sociedades de mercado), entendida reductivamente como el procedimiento instituido para elegir gobernantes por la vía electoral. ¡Y sólo para elegir!

Reducir la democracia a un procedimiento, aceptar una separación entre los procedimientos de nombramiento de gobernantes y el ejercicio del poder sin reconocer o apelar, al mismo tiempo, a la necesidad de crear condiciones sociales e institucionales para el ejercicio de los derechos individuales y sociales, con capacidad de control político y de exigibilidad, garantizar a los ciudadanos autonomía para actuar con otros y frente a las instituciones (el sujeto jurídico) en sociedades caracterizadas por el miedo, la violencia social, la violación a los derechos individuales desde el Estado y sus instituciones y la exclusión de poblaciones vulnerables, resulta inaceptable. O como bien lo señala O'Donnell:

“si la privación de capacidades básicas significa que muchos están fuertemente obstaculizados para ejercitar su autonomía, entonces me parece profundamente erróneo, tanto moral como teóricamente, afirmar que la democracia no tiene nada que ver con esos impedimentos determinados”¹⁷².

Y el peligro fundamental de tales reduccionismos es el de la elitización y oligarquización de las decisiones por políticos que sólo se autorreferencian ante ellos mismos, pero no existen mecanismos de control social y comunal que les exija, enjuicie y controle por sus actuaciones.

De estas fracturas estructurales se crean condiciones para el rechazo de las acciones que busquen extender y profundizar la democracia: es el origen también de todo “notablismo” o “meritocratism”, que elitiza y favorece los discursos sobre la necesidad de “líderes fuertes” y tantas y tantas fórmulas de cariz autocrático y napoleónico. Es decir, de nuevo más autoritarismo y menos democracia. Y subrayemos el argumento de O'Donnell se trata de un error moral y político.

Y aquí las razones eran no sólo de orden económico, tenían que ver esencialmente con razones sociales y políticas y a las crecientes muestras de “ingobernabilidad” que generaron dichos modelos.

170 Beck, U. (1998). “¿Qué es la globalización?”. España: Gedisa. p.21.

171 O'Donnell, G. (2001). “La irrenunciabilidad del Estado de Derecho”. Instituto Internacional de Gobernabilidad. p.16.

172 Idem.

Porque la crisis también recibió “explicaciones” políticas: se trataba de la crisis de la gobernabilidad, crisis provocada históricamente y que separada de sus causas y sus causantes estructurales, aparecía como una crisis provocada porque la gente “demanda” demasiado. Es decir, las ciudadanías “piden” más de lo que se le puede y debe dar. Raro que los derechos se reduzcan a “peticiones” para este lenguaje *sui generis*. En sentido estricto los derechos se exigen como es la aspiración de cualquier democracia que se considere madura.

Para la lógica neoconservadora¹⁷³ sobre la que se asientan los enfoques de la gobernabilidad y su lado oscuro: la ingobernabilidad, existe una sobredemanda de bienes, servicios y derechos: es decir, hay personas y grupos que demandan más de lo que deberían (en la lógica del Estado minimalista y de las instituciones sociales disminuidas) que conllevan falazmente a una reducción violenta de los derechos de ciudadanía a funcionar con la lógica de los recursos escasos o de lo menos o de las instituciones pobres, que tiene que “aprender a ser eficientes porque antes eran despilfarradoras”.

2.2.4.2 Sujetos jurídicos

Insistimos en enfatizar el enfoque del IIDH sobre la participación política en su complejidad:

“De las múltiples definiciones de participación política se escoge ahora la que el Instituto Interamericano de Derechos Humanos –IIDH– ha adoptado para sus trabajos de investigación y educación en la materia. Según este enfoque, la participación política es una noción compleja, que se manifiesta en “toda actividad de los miembros de una comunidad derivada de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación como representantes políticos, participar en la definición y elaboración de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas encomendadas a sus representantes. En los trabajos del IIDH se ha optado por agregar una nota característica a la democracia, para entenderla como un concepto guía y motor y no simplemente como una descripción de la realidad: la necesidad de que sea “inclusiva”, esto es, que en respeto de la diversidad de sujetos, pueblos, orígenes y contextos, busque reflejar la variedad y riqueza de etnias, lenguas, perspectivas y culturas que constituyen el mosaico de las Américas”¹⁷⁴.

Las mujeres y los hombres son sujetos de derechos que le son consustanciales por el solo hecho ser seres humana/os. Y este ser sujeto incluye un principio activo: sujeto dice de un ser con capacidad de acción y la capacidad de reconocer, vivir, significar, reivindicar, defender y exigir los derechos es el conjunto de acciones que definen los procesos de construcción de las y los ciudadanos.

Desde una perspectiva de derechos dicha comprensión supone, por lo menos:

- a) el reconocimiento de las ciudadanas y ciudadanos como sujetos de derechos, tanto en la dimensión jurídica como en las dimensiones culturales, políticas, económicas, educativas, etc.,
- b) el reconocimiento de la existencia estructural de condiciones que subordinan, excluyen, discriminan o facilitan desigualdades, inequidades o prácticas de control, dominación o violencia (en sus múltiples manifestaciones) por razones de género, étnicas, generacionales (no se trata solo de reconocer tales situaciones sino de actuar sobre sus determinantes en cuanto a posibilidades y condiciones de acceso a recursos económicos, educativos, de poder y de poder de decisión, de participación y de capacidad de decisión etc.),
- c) instituciones que garanticen el cumplimiento efectivo de tales derechos; prácticas individuales, comunales, sociales y culturales que favorezcan el ejercicio de tales derechos como una vivencia ciudadana, de naturaleza integral (no reduccionista: mas allá de rituales “cívicos”, “conocimientos o capacitaciones”);

173 Offe, C. (1990). “Ingobernabilidad. Sobre el renacimiento de las teorías conservadoras de la crisis”. San José: FLACSO, p.37.

174 Términos de referencia de Consultoría (2001) “Pobreza y participación política”, IIDH-CAPEL, p.3.

- d) la existencia de mecanismos claramente establecidos y delimitados de exigibilidad de derechos (mecanismos y prácticas de rendición de cuentas) y la existencia de organizaciones y procesos grupales que reconozcan y fortalezcan las capacidades individuales, sociales y políticas de las mujeres y los hombres en sus diversidades.

¿Se cumplen tales condiciones en las poblaciones en estudio en Costa Rica?

3. Los resultados de la investigación

El Capítulo III ofrece los datos estratégicos vinculadas a las preguntas de los 4 ejes de investigación definidos pero trabajando los contenidos de las preguntas, según poblaciones seleccionadas: personas con discapacidad, grupos indígenas, grupos afrodescendientes y personas migrantes.

Para ello, ubicamos las investigaciones especializadas necesarias para cubrir la mayor parte de los ítems solicitados y presentamos los resultados estratégicos de tales estudios.

Los términos de referencia de la investigación establecieron 4 ejes centrales y un conjunto de preguntas sobre cada eje a fin de determinar los alcances y limitaciones de cada uno de ellos referido centralmente a las poblaciones seleccionadas. Tales ejes son:

- El derecho de las personas a determinar su propia forma de organización;
- El derecho de elegir y ser elegido;
- El derecho a participar en la redacción de normas y políticas públicas junto con los representantes de las instituciones públicas;
- El derecho de exigir rendición de cuentas a los representantes de las instituciones públicas.

Para abordar los contenidos de los ejes, presentamos a continuación una caracterización de los grupos en estudio relacionados con los contenidos de las preguntas de investigación.

3.1 Poblaciones vulnerables y participación política

Según los términos de referencia interesaba conocer las situaciones diversas de poblaciones vulnerables y sus capacidades de acción y participación política, según la definición compleja e integradora del IIDH. Nos concentramos en poblaciones afrodescendientes, personas migrantes, personas con discapacidad y poblaciones indígenas.

3.1.1 Poblaciones afrodescendientes

Para elaborar un perfil general de las poblaciones afrodescendientes en Costa Rica, presentamos a continuación los resultados principales de un trabajo elaborado por las Oficina Regional de Análisis de Políticas para la Equidad Racial (ORAPER) en 2009, que presenta características generales de la situación de las personas afrodescendientes con un enfoque histórico y destacando la dimensión de la participación política y las luchas por los derechos humanos.

Las principales tendencias de tal estudio señalan que:

- Costa Rica es históricamente una sociedad caracterizada por la diversidad étnica y cultural, que, sin embargo, ha excluido e invisibilizado a las poblaciones afrodescendientes, indígenas y a todo aquel

que no sea parte del imaginario de la homogenización cultural, racista, a partir de la dominación de la población blanca.

- Tales situaciones llevaron a las poblaciones afrodescendientes a luchas constantes por el reconocimiento de sus derechos económicos, sociales, políticos, culturales, que bien puede ser identificada desde inicios del siglo XVIII.
- Desde 1953 hasta la fecha, únicamente 17 personas afrodescendientes han ocupado cargos en el poder legislativo como diputado/as y 7 han ocupado cargos en instituciones autónomas.
- El 31 de agosto fue decretado como el Día del Negro, durante la Administración Carazo Odio (1978-1982), en 1998, se amplió el concepto a Día del negro y la cultura afrocarricense, toda una reivindicación cultural y política que esperó siglos para ser reconocida.
- El Informe identifica graves exclusiones para niñas y niños, jóvenes afrodescendientes en el sistema institucional costarricense:
 1. Centenares de jóvenes y niños son expulsados del sistema educativo, muchos de ellos terminan siendo atrapados por redes de drogas o de delincuencia.
 2. Escasa o nula oferta deportiva y recreativa para la niñez y la juventud afro y limonense.
 3. Pocas o nulas oportunidades de preparación técnica que permita la incorporación a un trabajo digno.
 4. Débil identidad cultural, étnica y racial.
 5. Inexistencia de propuestas de política pública que responda a la realidad actual de la juventud y niñez adolescencia afro.
 6. Un sistema de justicia que profundiza estereotipos y criminaliza con condición racial, étnica y geográfica.
 7. Familias con múltiples necesidades sin posibilidades reales de ofrecer oportunidades a jóvenes y niños niñas.
 8. Inexistencia de redes sociales y organizaciones dedicadas exclusivamente a la agenda de desarrollo integral de la niñez y juventud afro y limonenses.

3.1.2 Las poblaciones migrantes

Para elaborar un perfil general de las poblaciones migrantes en Costa Rica, presentamos a continuación los resultados principales de un trabajo elaborado por la Dirección General de Migración y Extranjería, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Fundación para la Paz y la Democracia, durante el año 2008, el cual presenta características generales del grado actual de la participación de la población migrante y refugiada en comunidades urbanas costarricenses, especificando la situación en las asociaciones de desarrollo comunal.

Podemos sintetizar los resultados principales de la siguiente manera:

- El estudio se concentra en examinar el papel de y participación de personas migrantes y refugiadas en las asociaciones de desarrollo en distintas comunidades urbanas costarricenses, donde se concentran importantes poblaciones migrantes.

- La unidad de análisis se concentra en las asociaciones de desarrollo, interesándose en determinar el valor de la vida local y de la participación como un *locus* privilegiado de la acción organizada, lo que facilita explorar si se cumplen y cómo derechos básicos de las personas migrantes.
- Al ser los espacios locales unidades geográficas propicias para la acción organizativa, se constituyen en importantes instancias de vida democrática y solución de problemas de desarrollo humano.
- Resolver en este nivel, temas de inclusión, participación y equidad entre poblaciones nacionales y migrantes, representa todo un desafío para la sociedad costarricense, que enfrenta aspectos de rechazo, xenofobia y prácticas culturales, políticas e institucionales de discriminación. El desafío de la interculturalidad como valor fundante de la vida democrática resulta así, todo un programa a desarrollar en Costa Rica, a nivel central y local.
- Datos de Migración y Extranjería del 2007, indican que del total de migrantes viviendo en Costa Rica, el 75% son nicaragüenses, el 4% colombianos, y un 3,3% salvadoreños.
- Las conclusiones del estudio indican que:
 - a) La declaratoria de inconstitucionalidad del requisito de la ciudadanía para formar parte de las Asociaciones de Desarrollo no ha constituido por sí misma una condición que genere mayor participación de los ciudadanos extranjeros residentes en la Gran Área Metropolitana.
 - b) Los distritos populares del cantón central de San José concentran el espacio residencial de mayor participación de los extranjeros residentes integrados(as) a las Juntas Directivas de las Asociaciones de Desarrollo del Gran Área Metropolitana.
 - c) La dirigencia comunitaria de los extranjeros residentes en la Gran Área Metropolitana integrada a las Juntas Directivas de las Asociaciones de Desarrollo descansa principalmente en el liderazgo femenino.
 - d) La dirigencia comunitaria extranjera se integra al movimiento comunitario junto a la costarricense, aunque con un muy bajo nivel de representatividad.

3.1.3 Las personas con discapacidad

El perfil de la situación de personas con discapacidad, lo trabajamos resumiendo el primer diagnóstico realizado en Costa Rica por el Centro Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE) con apoyo de la Agencia de Cooperación Japonesa (JICA). Al igual que los casos anteriores destacamos aspectos de situación de derechos y participación política.

Dice el Informe en sus conclusiones:

- El análisis del ¿por qué no se cumplen los derechos?, reveló barreras actitudinales, discriminación, irrespeto a una población que por lucir físicamente distinta es objeto de burlas y aislamientos, falta de sensibilidad de la sociedad en general, incumplimiento de lo establecido por la ley y falta de mecanismos vinculantes para hacer ejercer los derechos una vez realizadas las denuncias.
- En cuanto a las necesidades, la urgencia de fuentes de empleo ocupó el primer lugar, así como los programas de terapia ocupacional para desarrollar destrezas y oficios (además que apoyen aspectos emocionales y de autoestima). También está la necesidad de contar con servicios de salud especializados, acceso indiscriminado a centros educativos y programas específicos que brinden acceso físico sin barreras a las personas con discapacidad física.

- En materia de información, los grupos analizados consideran que necesitan estar más informados y por ende, generar un trabajo más articulado con el entorno y así comprender mejor cómo afecta esto a las Personas con discapacidad. Se concluyó que la información por sí misma no tiene mayores efectos sino se vincula a las acciones, razón por la cual, comunidades como Barva, Oreamuno, Sarchí y Puntarenas ya cuentan con Asociaciones que trabajan en pro de las condiciones de las Personas con discapacidad; sin embargo, sus esfuerzos son incipientes y ellos(as) manifestaron su interés en recibir apoyo técnico para hacer su trabajo más efectivo. Por su parte, comunidades como Guararí, La Cruz, San Carlos, Térraba y Talamanca mostraron un interés claro por integrarse a un trabajo comunal más estructurado y así mejorar los resultados de gestiones aisladas que han venido realizando a favor de las PCD.

En el plano institucional, el papel que desempeña el CNREE es bien percibido. Sin embargo, lo que se necesita para que las personas con discapacidad logren desempeñarse en la sociedad, va mucho más allá de las competencias que esta institución tiene, además de la importancia que cobra la definición de los roles y competencias del CNREE ante las personas con discapacidad.

3.1.4 Las poblaciones indígenas

Estudios sobre poblaciones indígenas en Costa Rica y su relación con las situaciones de pobreza y participación política no existen. En este perfil resumimos datos generales de la ubicación de las poblaciones indígenas y especificamos la situación de las mujeres indígenas y las situaciones de exclusión y las luchas que realizan desde sus organizaciones.

Hablar de las comunidades indígenas en cualquier país del mundo, significa hablar de exclusión, discriminación y desigualdades. Y hablar de mujeres indígenas implica introducirse a los territorios que, además de sostenerse sobre exclusiones, discriminaciones y desigualdades, están atravesados de la invisibilización, el silenciamiento y la subordinación por razones de género y de su origen étnico.

Naciones Unidas llama la atención sobre estos determinantes estructurales de la vida y la historia de las mujeres indígenas (Naciones Unidas, 2006) y la Asamblea General de Naciones Unidas en su LXI Período de sesiones, acaba de aprobar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (setiembre, 2007), donde se reconocen derechos fundantes de los pueblos indígenas, entre otros: igualdad, libertad, autodeterminación, autonomía, a la vida, la nacionalidad, la cultura, seguridad, salud, a sus tradiciones, sus ceremonias históricas, sus medicinas tradicionales, protección, educación, no discriminación, no violencia, derechos económicos, sociales, culturales, políticos, a sus formas tradicionales de organización, al medio ambiente, a la propiedad sobre los territorios, etc y donde expresamente se reconoce la necesidad de enfatizar especialmente que tales derechos se garantizan por igual para mujeres y hombres indígenas, reconocimiento que valoramos como una interpretación adecuada de las situaciones históricas de exclusión, discriminación e invisibilización que viven las mujeres indígenas y que esta Declaración plantea expresamente al hacer tales señalamientos.

En el artículo 21 la Declaración establece que:

“Los **Estados adoptarán medidas eficaces y, cuando proceda, medidas especiales** para asegurar el mejoramiento continuo de sus condiciones económicas y sociales. Se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de ancianos, **mujeres**, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad” (p.7) (en negrita por el autor rbl).

En el artículo 22 la Declaración especifica que:

“Los Estados adoptarán medidas, junto con los pueblos indígenas, **para asegurar que las mujeres** y los niños indígenas gocen de **protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación**” (p. 8) (en negrita por el autor rbl).

Y en el artículo 44 se especifica finalmente que:

“Todos los derechos y las libertades reconocidos en la presente Declaración **se garantizan por igual** al hombre y **la mujer indígenas**” (p. 12) (en negrita por el autor rbl).

Por otro lado, Angela Meetzen, consultora del BID para Pueblos Indígenas muestra los alcances históricos de la discriminación contra las mujeres indígenas por parte de las sociedades ladinas y las mismas sociedades indígenas en América Latina:

“La relación directa entre exclusión y ciudadanía es especialmente relevante para las mujeres indígenas. Ellas no sólo son excluidas porque son pobres en un sentido material, sino sobre todo porque se las invisibiliza, se las silencia, se las desvaloriza, porque no tienen acceso a la información y porque aún participan poco en espacios públicos. La discriminación de género en las familias, en las comunidades rurales y en la vida diaria lleva a las mujeres indígenas a estar más expuestas al maltrato y a la sobrecarga en trabajo y responsabilidades y, por consiguiente, a ser más excluidas por la violación de sus derechos humanos fundamentales. Estos mecanismos de exclusión tienen un fuerte arraigo, tanto, en muchas culturas indígenas subordinadas, como, en la cultura nacional dominante”¹⁷⁵.

3.1.4.1 Y en Costa Rica ¿qué tenemos?

Una investigación realizada por el autor de esta consultoría para el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) en el 2007, trabajó la recuperación testimonial de los procesos de creación de organizaciones de mujeres indígenas en Costa Rica. Las principales conclusiones de este estudio señalan que:

- La lucha por los derechos de las mujeres indígenas pasa por el reconocimiento de los procesos territoriales, en cada cultura y también en las posibilidades de sumar esfuerzos y apoyar los procesos regionales o entre culturas.
- Las organizaciones de mujeres indígenas no sólo forman parte de las luchas más amplias por la defensa de los territorios y las culturas indígenas, sino que forman parte de diversos frentes vinculados a derechos ambientales, luchas ecologistas de diversa naturaleza: por los bosques, las aguas, la biodiversidad, luchas por los derechos culturales, a las identidades, por los derechos territoriales y políticos (ley de autonomía, cedulação, etc), luchas por los derechos económicos etc.
- Las organizaciones de mujeres indígenas han surgido diferenciando los intereses de las mujeres, al interior de otros colectivos o de los mismos pueblos o territorios indígenas y frente a las formas más descalificadoras de las prácticas patriarcales, enfrentando el machismo y la discriminación dentro de sus culturas y frente al mundo no indígena. Podemos decir claramente que los procesos de creación de las organizaciones de mujeres indígenas han enfrentado y enfrentan los prejuicios de sistemas culturales excluyentes e invisibilizadores de las luchas de las mujeres por sus derechos.
- Las mujeres indígenas costarricenses cada vez cobran mayor conciencia de su potencial político y de la necesidad de fortalecer sus capacidades de exigibilidad y control sobre las instituciones y empresas como una clara expresión de un derecho de ciudadanía.
- Reconocer las diversidades generacionales, culturales, étnicas y simbólicas al interior de cada cultura es una tarea básica de la institucionalidad costarricense. Alejarse de expresiones estáticas y reduccionistas tipo “la mujer indígena” o peor aún, el uso de plurales “mujeres indígenas” pero que no reconocen que las mujeres bribris son diferentes de las malekus o ngöbes, contribuye a fomentar la invisibilización que sufren mujeres en sus diversidades al interior de sus culturas o fuera de sus culturas.

175 Blanco, R. (2008). Mujeres indígenas costarricenses. Los procesos de creación de sus organizaciones. San José: INAMU. p.22

- Los testimoniales muestran los graves problemas que tienen las poblaciones indígenas y en particular las mujeres indígenas con las asociaciones de desarrollo y el consejo Nacional Indígena (CONAI).
- Los costos del surgimiento de las organizaciones de mujeres significan un desgaste emocional, personal, familiar y hasta comunitario: el derecho a la organización para las mujeres indígenas supone desgarramientos profundos que no tienen por qué ocurrir. Las descalificaciones de que son objeto por parte de los hombres tiene la misma raíz patriarcal de descalificación: “se reúnen para hablar de hombres” “las mujeres sólo sirven para chismear”, “ese grupo no sirve para nada”, se sostienen sobre al descalificación de género atravesado de desprecio cultural: “las mujeres no sirven para nada”.
- En contraste, los logros fundantes de las organizaciones: el valor de las colectividades, la fuerza de las mujeres. liderazgos políticos para la transformación y en todos los casos esos procesos también son individuales y se fortalecen si hay mas mujeres con quienes compartir y acompañarse. Saber que no están solas y a veces que hasta que no necesitan de gente que les imponga, o les mande o les violente su existencia.
- Tal vez por eso la insistencia en todas las mujeres entrevistadas de destacar la urgencia de programas de trabajo con los hombres para propiciar culturas de respeto por los derechos y la vida de las mujeres indígenas.
- Ya existe en gestación una nueva generación de nuevas lideresas indígenas y esto hay que subrayarlo: si no se apoyan esos esfuerzos podría suceder lo que ha pasado otras veces con los procesos de organización de mujeres en Costa Rica: que se puede producir un reflujo por el silenciamiento que se impone sobre las mujeres cuando se perciben los peligros de tales organizaciones. Impedir que eso pase es una tarea fundante de las luchas de las mujeres indígenas y de las instituciones tutelares de los derechos de las mujeres.
- La violencia, violencias y violentaciones son parte de las cotidianidades de las mujeres.
- El estudio muestra que las luchas de las mujeres indígenas arrancó desde siempre: aquí sólo mostramos su historia más reciente y convencidos como estamos de la urgencia histórica de visibilizar todo lo que se ha hecho, quiénes lo han hecho, cómo lo han hecho, adónde están en este momento y cuáles son las visiones del futuro de las luchas de las mujeres indígenas y sus organizaciones.
- En la memoria oral de las mujeres: todas recuerdan a sus abuelas, madres y a través de ellas a sus ancestras. Ahora corresponde la exigibilidad de derechos y eso sólo se logra fortaleciendo las capacidades de control político.

Finalmente hay que señalar que urgen un conjunto de acciones institucionales, organizativas y de diagnóstico en cada uno de los territorios para conocer diversidades, pluralidades, recursos naturales, experiencias agrícolas, capacidades económicas, fortalezas culturales y espirituales y las experiencias organizativas de las mujeres indígenas costarricenses.

3.1.4.2 Caracterización de tendencias observables a partir de los informes reseñados

De los estudios reseñados en este Informe sobre las poblaciones vulnerables en estudio, podemos reseñar un conjunto de tendencias que afectan centralmente el ejercicio integral de los derechos y muestran claras relaciones entre situaciones de pobreza y participación política:

- a) En el caso de las poblaciones afrodescendientes podemos señalar el peso histórico y cultural de situaciones de discriminación y racismo que han afectado consistentemente el acceso de tales poblaciones y sus liderazgos a posiciones de ejercicio de poder, con lo que se muestra que, aunque se cuente con un

conjunto de derechos políticos y electorales, los mecanismos de los partidos políticos y la posibilidad real de hacer valer el peso de tales liderazgos se ha visto continuamente afectado y limitado. Que en mas de un siglo de ejercicio político del sistema republicano costarricense, solamente 17 personas afrodescendientes hayan tenido acceso a curules en la Asamblea Legislativa costarricense, es un claro indicador de exclusión. Destaquemos que esas 17 personas han ocupado curules de manera interrumpida, en unos periodos sí y en otros no, y todos a partir de 1953.

- b) Las poblaciones indígenas enfrentan patrones similares de discriminación y racismo, pero con características diferentes, en Costa Rica existen 8 culturas indígenas, distintas en sus cosmogonías, visiones de mundo, formas de estructuración organizativa, dispersos en territorios y cantones distintos, que han estado sometidos a un proceso de exclusión tanto cultural, como político y geográfico. En términos de territorios, las poblaciones indígenas han estado sometidos a un proceso de despojo de sus tierras, y hasta en términos jurídicos se ha utilizado una definición directamente estigmatizante al definir los lugares de residencia de las poblaciones indígenas como “reservas”, como si se tratara de una especie de ghetto cultural. Esta situación requiere de acciones inmediatas para garantizar la titularidad de los territorios - totalmente a sus pobladores originarios.
- c) El debate legislativo sobre la aprobación de la ley de Autonomía de los pueblos indígenas tiene mas de dos décadas de retraso en el parlamento costarricense, donde diputados y diputadas -no indígenas- se niegan sistemáticamente a la aprobación de dicha ley. Esta legislación, contiene temas fundamentales para garantizar los derechos de los pueblos indígenas, tales como, el reconocimiento de los territorios para los pueblos indígenas, el reconocimiento de la autonomía y de las formas propias de organización y administración históricas de los indígenas, el reconocimiento de recursos municipales para los pueblos indígenas y garantizar así, inversiones públicas en pro del mejoramiento de la calidad de vida, la eliminación de la CONAI, y el giro de los recursos anuales de dicha institución directamente a los pueblos indígenas y sus formas de administración.
- d) La historia política costarricense no registra ningún caso de líderes indígenas que hayan tenido acceso como diputados o diputadas a la asamblea legislativa, hay registros de representantes indígenas en gobiernos locales en cargos de regidores o síndicos en cantones con población indígena, pero cuya influencia en la definición de políticas locales es escasa o nula del todo. Señalemos además, que ningún plan de desarrollo cantonal incorpora agendas especiales de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, otra expresión de invisibilización notable.
- e) En todas las poblaciones estudiadas, las situaciones de pobreza, limitaciones en el acceso de niñas, niños y adolescentes al sistema educativo, servicios de salud, carreteras, infraestructura en general, limitan estructuralmente los derechos de tales poblaciones. Y de nuevo, tal situación tiene indudables efectos en el conocimiento y ejercicio de los derechos humanos de manera integral.
- f) Destaca también el peso histórico de una cultura política discriminatoria y racista, que tiene que ser transformada para acceder a una democracia inclusiva que reconozca la interculturalidad como una característica fundante de la sociedad costarricense. Aquí son necesarias formulaciones de políticas educativas, culturales y el impulso de nuevos paradigmas y mecanismos en los partidos políticos para hacer valer procesos efectivos de representación de todos los sectores que componen la sociedad costarricense. La tan discutida democratización de los partidos políticos y del mismo sistema democrático costarricense, enfrentan en términos de interculturalidad, desafíos crecientes, especialmente sensibles en los casos de poblaciones afro y los indígenas.
- g) El caso de los pueblos indígenas requiere especial cuidado y reconocimiento de diversidades, se trata de ocho culturas radicalmente distintas entre sí que requieren abordajes integrales y de profundo reconocimiento a las especificidades y diversidades culturales. Aquí se muestra claramente la urgencia

de eliminar del léxico jurídico, político y cultural la noción estigmatizante de “minorías”, tal y como lo señalábamos al inicio de este Informe.

- h) La situación de las poblaciones migrantes requiere un trabajo profundo destinado a garantizar la integración sociocultural y política de tales poblaciones, pero no en términos de “asimilación”, que sería como si las personas migrantes obligatoriamente tuvieran que “hacerse como si fueran costarricenses”. Viven en Costa Rica, migran por razones económicas o políticas pero traen con ellos sus culturas y prácticas sociales que requieren reconocimiento y respeto.
- i) Urge definir y enfrentar situaciones de discriminación y tantos estereotipos que excluyen y denigran a las personas migrantes, acabar con el estigma jurídico, cultural y de seguridad nacional que hace de las personas migrantes en condición irregular, “ilegales” por un lado, por otro, pese a que existen antecedentes de leyes que han sido cambiadas para garantizar acceso a cargos de dirección en las asociaciones de desarrollo de personas migrantes o refugiadas, con estatus legal reconocido, las poblaciones o sus líderes no participan en tales espacios, y si lo hacen lo hacen en mayoría mujeres. Aquí urgen nuevos estudios que permitan diagnosticar, entender y transformar patrones de exclusión arraigados en la población costarricense, y una creciente desconfianza de las personas migrantes en sus derechos a la organización y la acción política.
- j) Para las personas con discapacidad, limitaciones estructurales en acceso a información oportuna, sobre derechos, crear culturas inclusivas, es todo un desafío que en Costa Rica empieza a dar frutos con la aprobación de la ley 7600, que tutela derechos de las personas con discapacidad. Contrario al caso de las poblaciones afro e indígenas, la multiplicidad de organizaciones de familiares de personas con discapacidad, o de personas con discapacidad, han hecho presión y luchas constantes por hacer valer derechos plenos de tales personas. Una expresión clara de tales avances, lo representa el creciente reconocimiento de los derechos a la participación política de personas con discapacidad en las agendas y mecanismos de los partidos políticos y la existencia de un partido en especial, el Partido Accesibilidad sin Exclusión, que en la elección de 2006-2010, logró un diputado, y para las elecciones de 2010-2014 cuenta con cuatro diputados y 24 regidores en distintas municipalidades del país. Aquí podemos señalar que el peso de las luchas por los derechos, el contar con organizaciones activas y hasta con influencia en los partidos políticos ha sido una clave del éxito de tales poblaciones. Aunque digamos también, en una lucha constante contra estereotipos, estigmas y discriminaciones históricas.
- k) Tal vez aquí sí que pesa el número, representan cerca del 10% de la población del país, lo que los hace “electoralmente atractivos” para los partidos políticos. Pero señalemos críticamente de inmediato, que ninguna sociedad que se precie de democrática puede hacer depender el reconocimiento de los derechos ciudadanos, dependiendo del número de las poblaciones, o que sean “electoralmente atractivos” sería aceptar un criterio de desigualdad y exclusión y eso se riñe por completo con la vida democrática.

3.2 Clientelismo político desde la perspectiva del ciclo político-electoral. Evidencia empírica del Ciclo Político-Económico en Costa Rica

El clientelismo ha sido definido como:

“Hay cuatro condiciones que según Clapham parecen favorecer el surgimiento de relaciones clientelistas. Primero, recursos necesarios son controlados por un grupo particular en la sociedad mientras muchos otros son excluidos. El tipo de recurso variará dependiendo de la sociedad en cuestión, pero son generalmente recursos percibidos como importantes que afectan la capacidad del sistema o limitan su capacidad de alcanzar objetivos. Implícito está el que los patronos pueden (o dan la impresión de poder) ofrecer los recursos en cuestión. En segundo lugar, los patronos deben desear o necesitar los servicios que puedan ofrecer los clientes para tener incentivos de ofrecer los recursos deseados por los clientes. Un factor importante es que los patronos necesitan a los clientes para competir con otros patronos en la acumulación de recursos. Tercero, los clientes

como grupo deben estar incapacitados (por represión, u otros motivos) para obtener recursos mediante una acción colectiva. Cuarto: la ausencia de una ética de distribución pública basada en criterios universalistas y no en consideraciones particularistas y personales. Para Clapham, la importancia del clientelismo en el ejercicio del poder estatal se debe a que las estructuras del estado pueden reproducir las condiciones enumeradas. En específico, el clientelismo de estado es más viable cuando los gobernantes tienen un control efectivo de recursos deseados y no están constreñidos por normas burocráticas para hacer un uso personalista de ellos. También cuando el apoyo de los subordinados es deseado pero se busca fraccionarlos”¹⁷⁶.

Examinemos estas condiciones para el caso de la sociedad costarricense. Decíamos en el contexto conceptual que las dinámicas de mercantilización de relaciones sociales y de derechos, se fundamenta en la separación entre economía, política, cultura y derechos, y que las prácticas que se siguen de tales separaciones y de la sobre-enfatización de las dinámicas económicas como las fundantes de la vida social, producen efectos significativos en la vida política de una sociedad, al convertir a las y los ciudadanos en clientes de los favores y ofrecimientos de los políticos, controladores de los recursos y de las capacidades de decisión de la sociedad, tal como bien lo define el concepto.

Aquí apuntan claramente los límites ya discutidos del reduccionismo de la democracia procedimentalista: si la democracia es el método para elegir a aquellos que legítimamente tomarán las decisiones de la colectividad, a la base hay una desvirtuación violentadora de derechos, los seres humanos no son clientes ni clientelas, ni sus derechos pueden depender de caprichos o dádivas, promesas u ofrecimientos: los derechos se garantizan plenamente en sociedades que se quieren democráticas.

Y si sólo se ofrecen retóricamente, y si tales derechos sólo existen en el papel y si no existen mecanismos, instituciones y prácticas políticas y organizativas que promuevan tales procesos de ejercicio pleno de la democracia, entonces estamos ante las ya discutidas ciudadanías de baja intensidad en democracias procedimentales con economía de mercado con profundas afectaciones naturalizadas de la exclusión, la desigualdad y el favorecimiento de procesos de degradación humana que se aceptan como “naturales” por su falta de “competitividad”.

Y si se entrega el cheque en blanco del voto a cambio de algo (la perversión clientelista) entonces la contrapartida es una desvirtuación del ejercicio político de un sistema que carezca de instituciones, normas, y sobre todo, prácticas culturales y políticas de saberse poseedor de derechos y exigirlos y estar en condiciones subjetivas, organizativas, institucionales y jurídicas de vivir tales derechos con total libertad y con el desarrollo de todas las capacidades y condiciones necesarias para tales ejercicios.

Costa Rica es una sociedad con un sistema presidencialista, de larguísima tradición centralista, con partidos políticos de un origen personalista y con una marcada tendencia bipartidista, aunque un giro hacia el multipartidismo se advierte desde el año 2005 sin dejar de lado prácticas clientelares.

Villasuso identifica y documenta con amplitud tales prácticas en la política costarricense, con la especificidad que se concentra en la manipulación de variables macroeconómicas y de recursos públicos, en el transcurso de las administraciones de 1982 a 1998, el grueso del periodo bipartidista y documenta que se trata de mecanismos estructurales y consistentes con un estilo de ejercicio de poder manipulador de variables económicas, presupuestos públicos y retóricas que se agudizan en los periodos electorales todo ello dirigido a influir las capacidades de decisión de las y los electores. Estudia las administraciones Monge Álvarez 1982-1986, Arias Sánchez 1986-1990, Calderón Fournier 1990-1994 y Figueres los en 1994-1998.

Los estudios sobre clientelismo político en Costa Rica son mínimos, pero este es un buen ejemplo de mecanismos que producen prácticas políticas y culturales consistentes, de manera que las administraciones restantes han ejecutado decisiones clientelares similares.

176 IIDH-CAPEL. (1998). “Diccionario Electoral”. San José: IIDH-CAPEL. p.118.

De manera que la práctica clientelar no se reduce sólo a ofrecer bonos de vivienda, más y mejores programas de salud y más inversión en educación, que evidentemente son derechos sociales que deberían cumplirse sin ningún tipo de ofrecimiento prebendario, sino que también se cuenta con un andamiaje jurídico, económico e institucional que facilita hasta la manipulación económica con fines electorales. Todo ello resulta un mecanismo complejo y sofisticado de control y dominación. Dice Villasuso:

“En primer lugar, es importante precisar que se entiende cuando se habla del ciclo político-económico. Este es el que resulta de la manipulación de algunas variables económicas con el fin de mejorar, en el corto plazo, la percepción del electorado acerca de su nivel de bienestar y, consecuentemente, tratar de obtener resultados más favorables en los procesos electorales.

En Costa Rica, las elecciones para presidente, Asamblea Legislativa y las municipalidades se realizan cada cuatro años, por lo que es común que un año antes el partido en el poder realice gastos extraordinarios como la construcción de infraestructura (parques, carreteras, obras comunales), aumentos salariales reales a los empleados del sector público, reducción de impuestos o aplazamiento de los incrementos en los precios de los servicios públicos, incrementos en algunas de las transferencias más “influyentes” (tales como pensiones, subsidios, transferencias a las universidades, etc.). Todas estas variables afectan principalmente el nivel de la actividad económica, y por lo tanto, el nivel de empleo de la economía; especialmente en una economía como la costarricense, en la que el Estado tiene una participación relativamente alta en la economía.

Por otro lado, el gobierno puede manipular otras variables en el campo monetario que afectan el nivel de inflación y empleo. Por ejemplo, permitir una expansión del crédito al sector privado o de los medios de pago y liberar la presión interna vía balanza de pagos, a través de la desacumulación de reservas monetarias internacionales.

Pero el ciclo no es sólo producto de las medidas económicas voluntarias llevadas a cabo por los gobernantes salientes, sino también por las medidas que el gobierno entrante se ve obligado a tomar para estabilizar la economía. Por ello, en Costa Rica, ya se ha hecho costumbre, durante el primer año de gobierno, la aprobación de *paquetes tributarios* y recortes importantes en el gasto que le permitan al gobierno entrante balancear en alguna medida el desequilibrio provocado en las finanzas públicas. Pero no sólo estas medidas se aplican en el campo fiscal.

Un aspecto interesante del ciclo político-económico en Costa Rica es que este no sigue un patrón claramente establecido. Esto quiere decir que la manera en que se busca influir en el nivel de bienestar del electorado ha sido diferente entre las administraciones. En unas se hace énfasis en el incremento del gasto del gobierno, ya sea a través de salarios o transferencias; otras le han dado mayor importancia a la contención de la inflación y entonces se presenta una mayor desacumulación de reservas monetarias internacionales o un rezago en el ritmo de ajuste que debería de seguir el tipo de cambio (de acuerdo con la política que había estado aplicando el Banco Central)”¹⁷⁷.

Se trata de relaciones de control, dominio y exclusión que generan en las poblaciones excluidas sentimientos y subjetividades de dependencia, de subordinación, subjetividades para la sumisión, no seres libres con capacidades de ejercicio pleno de derechos, sino subjetividades vulnerabilizadas, el sentirse menos, sentirse inferiores.

Con seres humanos formados para la libertad, el control, y la exigibilidad de derechos, jamás permitirían que existieran tales vulneraciones. Hacia allí apunta la propuesta del IIDH.

3.3 Abstencionismo en Costa Rica: reflexiones generales y tendencias

Costa Rica se encuentra hoy en una fase de transformación del conjunto de sus instituciones económicas, políticas, electorales, jurídicas, institucionales y hasta culturales dentro del largo escenario de la transición

177 Villasuso, J. M. (2001). “Procesos electorales y política económica en Costa Rica”. En: Rovira Mas, J. (editor). La democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica-Instituto de Investigaciones Sociales-Fundación Friedrich Ebert. p. 230 y ss.

del modelo de sustitución de importaciones al modelo de libre comercio. Este es el telón de fondo histórico sobre el cual hemos desarrollado todas nuestras discusiones en este informe. Algunas tendencias claves son:

- La pérdida relativa del valor de los clivajes¹⁷⁸ fundacionales de la Costa Rica de la segunda mitad del siglo XX, donde precisamente surgen los liderazgos que decantarán en la creación de las fuerzas sociales y políticas dominantes que configurarán los partidos políticos de la segunda mitad del siglo XX (Rovira Mas, 1998).
- Los resultados de los procesos de ajuste y reforma estructural impulsados en Costa Rica en los últimos veintiséis años, que han producido la sociedad polarizada que han caracterizado los estudios recientes ya citados líneas atrás, una de cuyas consecuencias ha sido el surgimiento de las organizaciones neocorporativas (asociaciones y fundaciones privadas, auto nombradas de “interés público) que usufructúan de los bienes públicos (Blanco Lizano, 2010).
- El surgimiento y consolidación de la nueva institucionalidad costarricense: tales como la Defensoría de los Habitantes, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) entre otras, se produce tanto en el contexto de las reformas estructurales de la sociedad y el Estado costarricense como en un período histórico y político que ha colocado la protección y promoción de los derechos de ciudadanía (diversos y crecientes: niñez y adolescencia, adolescentes embarazadas, personas con discapacidad, indígenas etc.) como uno de los componentes estructurales de las democracias modernas.
- La transición demográfica¹⁷⁹ por la que atraviesa la sociedad costarricense que ha cambiado sustancialmente las dinámicas sociales en todos los órdenes (familiares, comunales, institucionales, etc.) y el surgimiento de una serie de demandas que no siempre han sido entendidas e interpretadas ni por el Estado ni por los partidos políticos: tales como el empleo para las generaciones jóvenes, las nuevas demandas de atención de una población creciente de adultos mayores, la calidad de los servicios en salud, educación, vivienda, etc. La falta de respuestas oportunas va produciendo las condiciones para el llamado “desencanto con la política” (Paramio, 2002).
- El protagonismo creciente de organizaciones sociales con un claro ejercicio de demanda política en la última década del siglo XX y los primeros años del siglo XXI: tales los casos de las organizaciones y grupos locales ecologistas, las organizaciones y grupos de mujeres y también a viejos actores revitalizados como el sindicalismo costarricense, que se han hecho sentir con claridad en diversas coyunturas y con particular presencia en el proceso de concertación convocado por la Administración Rodríguez y en las complejísticas movilizaciones y el posterior referéndum para la aprobación del Tratado de Libre Comercio Centro América-Estados Unidos en 2007.

Dados tales cambios, conviene detenerse en algunos rasgos del sistema de partidos y tratar de entender algunas variables que determinan el comportamiento político electoral de sus ciudadanos, incluido el fenómeno del abstencionismo.

La transición del formato de partidos esencialmente bipartidista en el periodo 1982-2002, a un esquema de carácter multipartidista entre 2002- 2010, lo que evidencia transformaciones significativas en el comportamiento electoral y político partidario, y todo ello en el telón de fondo de estilos y prácticas de control estado-centralistas y clientelistas, con un abstencionismo histórico que ronda el 30% del electorado en elecciones nacionales y se dispara hasta cerca de un 75% en elecciones municipales.

178 El concepto de clivajes se refiere a “líneas de conflicto existentes en el sistema societal, que influyen en el comportamiento electoral y en el sistema de partidos” (Diccionario Electoral: San José: CAPEL-IIDH, 1988, 120. Se refieren a conflictos de naturaleza diversa: económicos, políticos, étnicos, religiosos, etc.

179 Transición demográfica refiere a los procesos dinámicos de transformaciones de los perfiles poblacionales de una sociedad determinada.

3.3.1 Abstencionismo: definición y resultados

La abstención ha sido definida como “la no participación en el acto de votar de quien estien derecho a ello”¹⁸⁰. Pero, ¿por qué sucede?, ¿cuáles son las causas que producen tal fenómeno en una sociedad como la costarricense, quiénes se abstienen y de qué tipo es ese abstencionismo?

Según Raventós:

“Obviamente, la participación en elecciones dista mucho de ser criterio suficiente de inclusión, pero es importante en términos de la construcción de una ciudadanía democrática, particularmente en nuestros países de matriz estado céntrica y de la presencia de altos niveles de desigualdad social y de importantes dificultades para la integración social.

En otros casos, como el costarricense, el fenómeno de la abstención tiene carácter diferente, reside en que ha caído la tasa de participación electoral de los niveles que tuvo históricamente, fenómeno que es necesario explicar, así como los eventuales efectos que pueda tener sobre la legitimidad de los gobiernos electos con mayorías precarias”¹⁸¹.

En otros casos, como el costarricense, el fenómeno de la abstención tiene carácter diferente, reside en que ha caído la tasa de participación electoral de los niveles que tuvo históricamente, fenómeno que es necesario explicar, así como los eventuales efectos que pueda tener sobre la legitimidad de los gobiernos electos con “mayorías precarias”.

3.3.1.1 Evidencias empíricas de las relaciones entre abstención, pobreza y acceso a sitios de votación

Dos estudios nos permiten responder a las inquietudes señaladas al inicio. El trabajo de Raventós y otros (2006) identifica las líneas principales del abstencionismo en Costa Rica. Las conclusiones principales de este trabajo señalan:

- a) Quienes nunca han votado desde 1986, representan en promedio, el grupo con el menor nivel socioeconómico y educativo. Podemos afirmar entonces, que parte del abstencionismo histórico se encuentra asociado a sectores de menor nivel socioeconómico y menor nivel educativo”, se afirma en el Capítulo 10 de Conclusiones.
- b) Sin embargo, llaman la atención acerca del aumento del abstencionismo en el proceso electoral del 2002 donde se confirma esa relación entre ingresos, nivel de vida y desinterés por el voto.
- c) Resaltan el hecho de que de las elecciones de 1998 a las de 2002, el número de personas que no fueron a votar aumentó aduciendo la imposibilidad de encontrar transporte para desplazarse hasta el centro de sufragios.
- d) “La relación entre la edad y la abstención resulta interesante puesto que se observan cambios importantes durante la década de 1990”, indican en el estudio. La tendencia de abstenerse en los jóvenes menores de 30 años creció con mayor fuerza a partir de 1998. “Es decir, las personas más jóvenes de la población muestran niveles superiores de abstención, en comparación con los electores mayores, a excepción de las mujeres con más de 60 años”, señalan.
- e) Los hombres son quienes tienen mayores tendencias a no votar frente a las mujeres. En 2002, entre los hombres de 18 a 21 años el abstencionismo fue de 5% del promedio nacional y entre los de 21 a menos de 30 años, el rango fue superior a 38%.

180 IIDH-CAPEL. (1998). “Diccionario Electoral”. San José: IIDH-CAPEL. p. 42.

181 Raventós, C. (2003). “Abstención: conceptos y alcances, problemas asociados y posibilidades de superación. Perspectiva política”. Ponencia presentada en la XVII Conferencia Protocolo de Tikal. San José, Costa Rica. p.3.

- f) Antes de 1994, las mujeres votaban menos que los hombres. Pero se indica en el estudio que a partir de esa fecha se invierte el fenómeno, aumentando cada vez más la proporción de hombres que no va a votar. En 2002, esa diferencia es del 5,3%.
- g) “El cambio probablemente obedece, en primera instancia, a las modificaciones en la participación social femenina en la última década, participación promovida de manera muy activa por los movimientos de mujeres y que, entre otras cosas, han significado variaciones importantes en la legislación político-electoral”.
- h) La investigación reveló además que los abstencionistas de las dos últimas votaciones (1998 y 2002) no son los mismos. Es decir, el grupo de personas que decidieron no votar estaba constituido por gente diferente. “Más de un tercio de los abstencionistas de 1998 volvió a las urnas en 2002, en tanto que la mitad de los abstencionistas del 2002 era nuevos (más de dos tercios de estos habían votado en 1998 y poco menos de un tercio estaba constituido por ciudadanos que tenían derecho a votar por primera vez y no lo hicieron)”.
- i) De ello derivan la conclusión de que la mayor parte de quienes no van a votar no son consistentes en esta decisión; más de un tercio de la población “a veces vota y a veces se abstiene”. Aquellos que sí mantienen esta actitud como norma de vida constituyen menos de 10% el padrón, incluyendo aquellos que están fuera de Costa Rica.
- aa) Regiones como el Valle Central Occidental muestran votantes más comprometidos con el ejercicio del sufragio mientras que en el Pacífico Central y Sur, la variabilidad es la regla.
- bb) Las conclusiones del estudio añaden un planteamiento a todos los actores políticos del país, incluyendo al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y la sociedad civil organizada, para “favorecer instituciones más abiertas y transparentes que puedan contribuir a que los ciudadanos recobren la confianza en la política y los políticos y que permita el ingreso de nuevos actores (...) de tal forma que pueda resignificarse y convertirse en instrumento para imaginar e impulsar proyectos de sociedad”¹⁸²

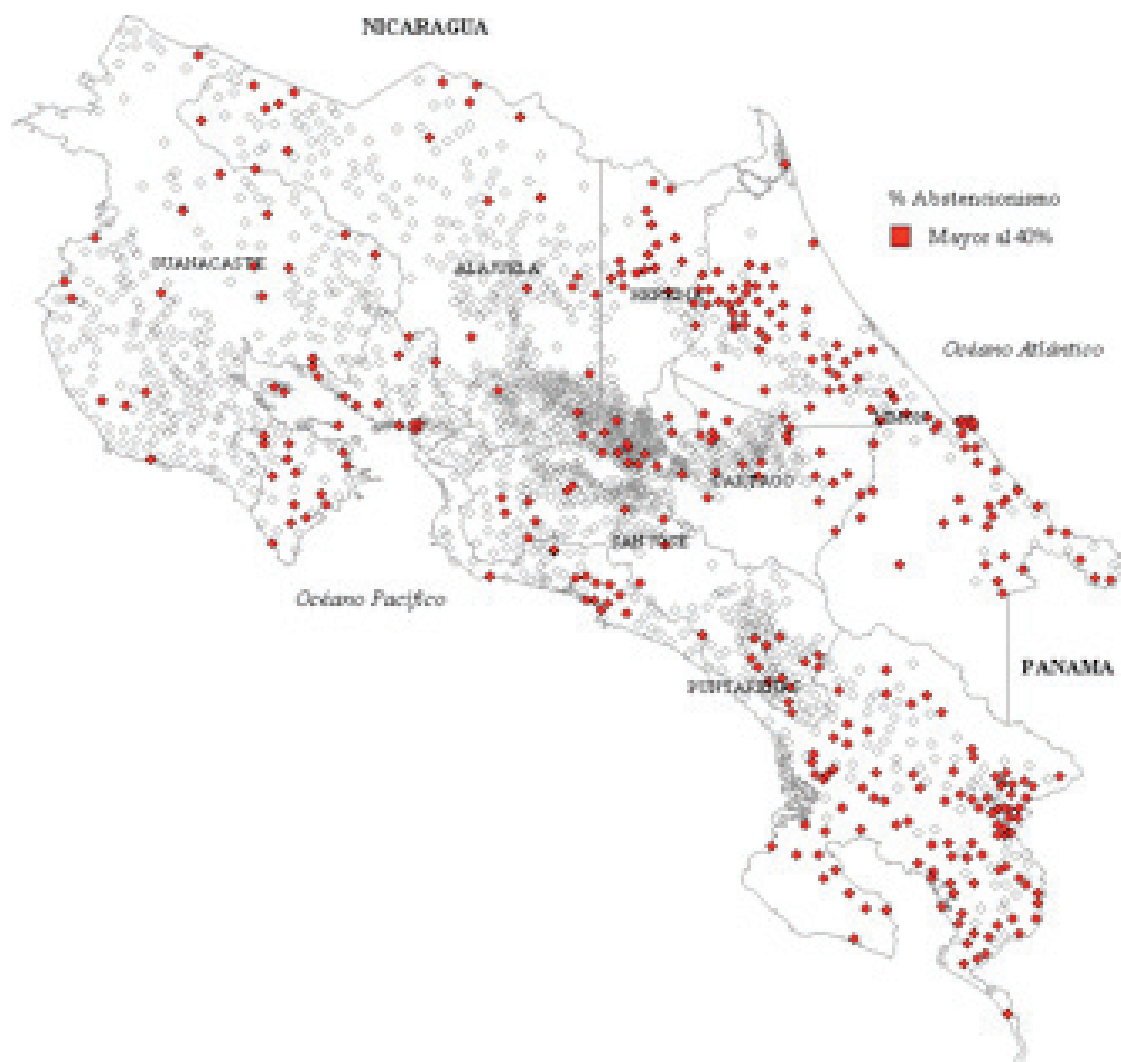
Y las conclusiones de la investigación de Bonilla y Rosero Bixby (2006):

- cc) Para las elecciones del 2002 y 2006, el abstencionismo se distribuye espacialmente de forma muy similar. Se identifican 5 regiones en donde el abstencionismo fue mayor:
 - dd) 1. Atlántico de Costa Rica,
 - ee) 2. Norte de Heredia,
 - ff) 3. Sur de la península de Nicoya,
 - gg) 4. Parrita, y
 - hh) 5. Zona sur, especialmente en el área fronteriza con Panamá.
- ii) El coeficiente de correlación entre el porcentaje de abstencionismo en los distritos electorales y el grado de acceso geográfico de los votantes a los lugares de votación es del 35%. Esta asociación es significativa. En el modelo multivariado, la distancia a los centros de votación aparece como un determinante importante del abstencionismo. Un kilómetro adicional que se alejen los votantes de los centros de votación hace que el abstencionismo se incremente en un 11%.

182 Raventós, C., et.al. (2006). “Abstencionistas en Costa Rica. ¿Quiénes son y por qué no votan?”. San José: Editorial Universidad de Costa Rica, IIDH-CAPEL. p. 219-231.

- jj) El deficiente acceso a los centros de votación que provoca abstencionismo se da especialmente en el atlántico de Costa Rica. En la zona norte de Costa Rica existe accesibilidad deficiente a los lugares de votación, pero el abstencionismo no es grande. En el atlántico de Costa Rica, norte de Heredia y la zona sur, inmigración parece ser un factor que está asociado al abstencionismo. En el atlántico de Costa Rica, Parrita y la zona sur, la emigración parece ser un factor de abstencionismo. Hay poca correspondencia entre el abstencionismo y la emigración externa, con excepción de la zona de Pérez Zeledón.
- kk) El coeficiente de correlación entre el porcentaje de abstencionismo en los distritos electorales y la cercanía de una carretera es 34.5%. Esta asociación es significativa. En el modelo multivariado, un kilómetro adicional que se alejen los votantes de las carreteras hace que el abstencionismo se incremente en un 2% y al controlar por la pobreza y la educación, el efecto neto es de un 1%. En el noreste de Costa Rica, se da un alto abstencionismo y una accesibilidad deficiente”.

Gráfica 1. Abstencionismo en Costa Rica, 2002



Fuente: Rosero y Bonilla, 2006

Gráfica 2. Accesibilidad a los centros de votación, Costa Rica 2002

Fuente: Rosero y Bonilla, 2006

3.4 La rendición de cuentas es un derecho constitucional

En Costa Rica el concepto jurídico de la rendición de cuentas fue incorporado como precepto constitucional en junio del 2000. Y no es que no existieran mecanismos de control político o instrumentos jurídicos para proteger a ciudadanas o ciudadanos (amparo, derecho de información, petición), sino que el aspecto fundamental de dicha reforma, es que la obligatoriedad de rendir cuentas adquiere rango constitucional, por un lado, y que se define con precisión meridiana que los funcionarios públicos son *simples depositarios de autoridad* y no pueden arrogarse facultades no concedidas por la ley.

Con ello se establece una definición de enorme importancia para el ejercicio de la ciudadanía: la rendición de cuentas es, en primer lugar, un derecho de ciudadanía. Y más determinante todavía: es un derecho constitucionalmente reconocido. Pues bien, para evitar que los funcionarios costarricenses sigan creyéndose “los amos del destino público”¹⁸³ como tan claramente ha definido Thoenig, es necesario introducir criterios y prácticas de control político ciudadano que les recuerden que son *simples depositarios de autoridad*. Que se incluyera el concepto de la rendición de cuentas como un nuevo artículo constitucional muestra el peso legal y político que se le otorgó y la posibilidad de apelar al mismo como una herramienta de peso político, visto desde una perspectiva ciudadana. Señala el texto constitucional:

183 Thoenig, J.C. (1997). Acción pública y política pública. En: *Revista Metapolítica*, p.16.

“Artículo 11. Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir la Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas”¹⁸⁴

Para el constitucionalista Saborío Valverde (2001) la reforma constitucional que incluyó la obligatoriedad de la rendición de cuentas por parte de los funcionarios y las instituciones representa un hecho político y jurídico destacable. Según sus enfoques:

“El alcance de la reforma constitucional 8003 del 8 de junio de 2000, va mucho más allá de la incorporación de una obligación adicional para los titulares pasajeros del poder formal, ya que su intención y el contexto en que fue debatida (Expediente legislativo 13.338) implica un cambio sustancial de los medios tradicionales de pedir cuentas a los funcionarios públicos, al punto, que el propio texto constitucional obliga a enfocar el tema de la evaluación de los resultados y la rendición de cuentas en una forma sistemática, es decir, con una visión de conjunto de todo el aparato público”¹⁸⁵

Sin embargo, según el constitucionalista Muñoz Quesada, en Costa Rica no existe una cultura de control político ciudadano o de exigencia de cuentas a los funcionarios públicos:

“Una visión rápida a las instancias del control permite afirmar que los costarricenses apuestan más a las instituciones, a cargo de funcionarios que a organismos de la sociedad civil. No existe un desarrollo del control ciudadano de modo sistemático. Falta el control directo del usuario, del afectado. No ha existido un desarrollo de instancias de la sociedad civil para la rendición de cuentas. La ciudadanía ha delegado en esas entidades el ejercicio del control y ella siente que no le corresponde realizarla directamente. El costarricense no actúa como un ciudadano preocupado porque se cumplan las leyes, no tiene gran respeto a la ley y tampoco se preocupa por exigir el cumplimiento por parte de sus conciudadanos o de los funcionarios públicos. Actúa con indiferencia, como si no fuera su problema.

No existe una cultura de supervisión y de exigirle cuentas directamente a los funcionarios, excepcionalmente se da en forma espontánea por parte de personas preocupadas del funcionamiento del servicio público. Motivada en perjuicios directos al ciudadano, si existe la denuncia individual por violaciones a derechos ante la Defensoría de los Habitantes o, eventualmente, mediante amparo por violación a derechos fundamentales. Ahí si alcanza cifras importantes, pero la denuncia contra un servicio público deficiente que directamente no le afecte a un ciudadano, es más escasa o no existe del todo. En otras palabras, el ciudadano preocupado por el funcionamiento de un servicio, con actitud altruista y solidaria, es escaso en Costa Rica”¹⁸⁶

El diagnóstico de Muñoz Quesada nos permite introducir aspectos relevantes sobre la necesidad de empezar a generar las prácticas ciudadanas y las prácticas institucionales que permitan un ejercicio integral de la rendición de cuentas en Costa Rica, pero desde las acciones concretas de las organizaciones ciudadanas, pasar de enfoques y prácticas horizontales y de carácter *ex post*, a las prácticas del control vertical, por parte de grupos y organizaciones sociales.

Juliana Martínez (2002) identificó algunos nudos determinantes en el ejercicio de la rendición de cuentas, vinculado centralmente con la producción, procesamiento y divulgación de la información, desde una perspectiva de ciudadanía:

184 Reforma Constitucional 8003 de 8 de junio del 2000.

185 Saborío, R. (2003). “Rendición de cuentas en Costa Rica. Diagnóstico y propuestas de sistematización”. En: *Revista electrónica del Instituto Internacional de Gobernabilidad*, www.iig.org p.8.

186 Muñoz, H. A. (2000). “Rendición de cuentas y representación responsable”. PNUD: Proyecto Estado de la Nación, Informe final de Consultoría. p.15.

“El identificar procesos es muy útil, no solo a la hora del análisis sino también del diseño de estrategias que buscan transformar la situación actual. Y es que en cada uno de estos procesos, existe un conjunto de actores, de recursos humanos, de capacidades técnicas, de decisiones institucionales, etc., en las cuales puede ser más fácil o más difícil influir. Esta primera distinción facilita, por lo tanto, dar un paso más para entender lo que está ocurriendo detrás de cada proceso”

Producción de la información pública: La producción tiene que ver con la generación de los datos. No siempre las entidades públicas elaboran, es decir, producen la información que la ciudadanía necesita. Por ejemplo, no se pregunta el sexo de las personas que reciben un servicio, o se conoce el gasto que hacen los hogares pero no cómo asignan hombres y mujeres los recursos a lo interno del hogar.

Procesamiento de la información pública: El procesamiento refiere a que se hace con los datos, una vez generados. Muchas veces los datos que las organizaciones necesitan han sido generados pero no sistematizados (por ejemplo, el sexo de pregunta pero no se tabula, por lo cual es como si no existiera), ni analizados (por ejemplo, se pregunta y tabula el sexo de las personas pero al momento del análisis se eligen tabulaciones que no presentan tal desagregación según sexo).

Divulgación de la información pública: Los problemas de divulgación refieren a la presentación, a cómo se presenta la información existente, tanto como a los mecanismos para acceder a ésta, incluyendo dependencias en las que se encuentra, soporte técnico, procedimientos, etc.”¹⁸⁷

Seguidamente ofrecemos una síntesis de dos estudios publicados sobre mecanismos de control y rendición de cuentas que permiten una aproximación a las posibilidades de empezar procesos de exigibilidad de derechos en Costa Rica.

El primero refiere al funcionamiento de las audiencias públicas sobre calidad de servicios públicos y la existencia de la red de transparencia y el segundo apartado refiere a la experiencia de las agendas de mujeres promovidas por el INAMU.

En el primer caso, se trata de un mecanismo previsto por la ley en el marco de los nuevos procesos regulatorios impulsados en Costa Rica desde mediados de la década de los 90 del siglo XX.

La existencia de audiencias públicas como mecanismo de control tiene amparo en jurisprudencia constitucional y en la ley costarricense y busca garantizar principios de transparencia, acceso a la información por parte de usuarios y se basa en la participación de las y los usuarios en los procesos de fijación tarifaria de servicios públicos.

El segundo, refiere a las principales tendencias y conclusiones reseñadas en una consultoría financiada por FOMUDE que estudió la creación de agendas de mujeres, como práctica de organización y exigibilidad de los derechos de las mujeres en las agendas institucionales, mecanismo impulsado por el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU).

Audiencias públicas y Red de Transparencia Institucional.

Un estudio de González Roldán (2007) para el Proyecto Estado de la Nación, señaló los siguientes elementos a destacar:

- La Sala Constitucional en un voto de 1998, señaló el valor de las audiencias públicas como mecanismo de control y participación ciudadana en los procesos de ajustes tarifarios de los servicios públicos.
- La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) considera en sus estudios que las audiencias públicas cumplen con los dos ejes centrales de su creación: garantizan derecho a la información de los usuarios y el derecho a la participación en las mismas.

¹⁸⁷ Martínez, J. (2002). "No toda información pública es ciudadana...ideas para la discusión" En: Serie sociedad civil y políticas públicas # 8. <http://www.acceso.or.cr/publica/telecom/REFL8> Consultado 30 agosto del 2010. p. 22.

El estudio citado de González Roldán (2007), aborda también el tema de la existencia de la Red Interinstitucional de Transparencia (RIT), impulsado por la Defensoría de los Habitantes desde 2004.

Se trata de un esquema interinstitucional que funciona a partir de la aplicación de herramientas tecnológicas que permiten y facilitan información institucional (procedimientos, funciones, presupuestos, contrataciones, licitaciones, organigramas) a las personas usuarias.

Los principios de su funcionamiento se sustentan en que para que funcione consistentemente, el sistema democrático tienen que existir efectivos procesos de participación ciudadana, rendición de cuentas, legalidad y transparencia en la gestión de lo público.

Finalmente el informe de González Roldán señala que los principales obstáculos detectados para realizar un trabajo más eficiente de la RIT, son de naturaleza tecnológica de parte de instituciones diversas, lo que provoca que no exista ni acceso ni información oportuna para la ciudadanía y la necesidad de fortalecer culturas de eficiencia y transparencia en las instituciones públicas.

Las agendas de mujeres promovidas por el INAMU.

Un estudio de Ayales et.al (2005) identifica las principales características de los procesos de creación de agendas de mujeres en Costa Rica, impulsadas por el INAMU.

Las principales conclusiones destacan los siguientes elementos:

- Las agendas de mujeres son un mecanismo efectivo para promover la organización de las mujeres y fortalecen experiencias de empoderamiento individual y grupal y permiten prácticas de control ciudadano.
- Se desarrollan agendas en distintos cantones, regiones, también agendas de carácter inclusivo de diversidades culturales, en los casos de mujeres afrodescendientes y de mujeres indígenas.
- Son espacios diversos, afectan municipios, instituciones del sector público de nivel local o regional, se establecen procesos de negociación con representantes institucionales, se elaboran propuestas de cumplimiento de derechos y se establecen procesos de inclusión, discusión y cumplimiento de tales acuerdos que suelen ser refrendados en documentos de acuerdos consensuados.
- Representan una experiencia novedosa de ejercicio de ciudadanía activa por parte de las mujeres que les permite avanzar en la vida política, más allá de los procesos electorales de ejercicio del voto.
- Desde la perspectiva de las instituciones, el hecho de que grupos de mujeres se relacionen directamente con las agendas institucionales haciendo valer sus intereses y derechos, supone el inicio de procesos de cambio institucional -todavía incipientes- proclives al reconocimiento integral del derecho ciudadano a la rendición de cuentas.

3.5 Resultados generales de las entrevistas

La Consultoría seleccionó y entrevistó a personas vinculadas con experiencias exitosas de capacitación en derechos, fortalecimiento de organizaciones de sociedad civil en materia de rendición de cuentas y control y de procesos de empoderamiento local orientados a la creación de mejores condiciones para el ejercicio integral de derechos de ciudadanía. Se concentró en referenciar trabajos directamente vinculados con las poblaciones vulnerables seleccionadas y así mostrar la existencia de líneas de trabajo consistentes con los ejes de la consultoría. Las personas entrevistadas fueron:

1. Diana Fuster Barahona. Profesional Especialista del INAMU, coordinadora del Centro de Formación Política de las Mujeres.
2. Esteban Chaverri: asesor legislativo del Partido Accesibilidad sin Exclusión, persona con discapacidad visual.
3. Mario Céspedes, responsable del programa de Participación Ciudadana y Auditoría Social CEP-Alforja
4. Daniela Torre. Oficial de Programa de la Fundación Arias.
5. Luis Diego Segura. Director del Programa Sociedad Civil y Participación de la Fundación para el Desarrollo de la Democracia
6. Gerardo Gallardo, coordinador del Eje Desarrollo Humano local del proyecto FOMUDE.

Las principales características de cada una de las entrevistas se presentan a continuación.

3.5.1 INAMU: cursos de formación política y creación de agendas de mujeres

El Instituto Nacional de las Mujeres es la institución estatal encargada de garantizar los derechos de las mujeres. Una de sus áreas de trabajo es la de Ciudadanía y participación de las mujeres. En el marco de esta área de trabajo, existe el Centro de Formación Política de las Mujeres, que se ha especializado en desarrollar una serie de cursos de formación dirigidos al empoderamiento de las mujeres de sus derechos políticos.

Está dirigido a lideresas organizadas en grupos formales o informales, por ejemplo lideresas de las agendas locales o regionales, grupos comunistas, mujeres de asociaciones de desarrollo y mujeres organizadas en partidos en el nivel local, regidoras, síndicas, concejales. Estas mujeres tienen menos acceso a recursos para formación política de manera que es una alternativa clara para ellas. Las mujeres están relacionadas con el trabajo de las distintas áreas del INAMU: indígenas, afro, red de mujeres municipalistas, grupos de agendas, etc.

El Centro funciona desde 2009, desde 2004 se presenta la propuesta, en 2008 inicia el proyecto FORMA, que era tener una propuesta pedagógica, materiales, financiado por Cooperación española, terminó en 2010 y ya estamos en segunda fase dirigido a establecer diferentes modalidades de cursos de formación política. Todos los cursos están certificados.

- Curso regular y contenidos, son diez sesiones de trabajo, la propuesta más fuerte.
- Derechos humanos de las mujeres: legislación nacional e internacional
- Identidad de género y diversidades: género, patriarcado, diversidades étnicas, sexuales, generacionales, económicas, brechas
- Democracia, ciudadanía y participación política: aportes de las luchas del movimiento de mujeres, feministas, a la construcción de la democracia, poder, liderazgo y ciudadanía, que las mujeres se empoderen con herramientas y conocimientos para hacer incidencia política, superar la cotidianidad y profundizar su fortaleza transformadora.
- Incidencia para el cambio: negociación, comunicación, manejo de medios, cabildeo, planes de incidencia política.

- Cursos libres (duración dos días): Profundizan temas especializados como feminismo, rendición de cuentas (todavía no se trabaja a profundidad en el módulo de democracia. Lo trabajamos con el tema de transparencia y para ello invitamos a la Defensoría de los habitantes que coordina la Red de Transparencia Institucional y también a la Red de Control Ciudadano de Alforja, para que nos apoyen con sus experiencias. También la formación de agendas de mujeres y un curso dirigido a las mujeres indígenas desde el Convenio 169 que coordinamos con el IIDH.
- Curso virtual: desarrollado junto con la Universidad Nacional Estatal a Distancia, con la plataforma virtual y el programa de aprendizaje en línea, los contenidos son los mismos del curso regular. Orientado a mujeres de comisiones de la mujer, modulo virtual de autoaprendizaje que acompaña un primer módulo presencial.
- Mentorías: está en diseño, es una idea interesante que tiene como fin que mujeres den acompañamiento a mujeres, grupos pequeños o individualizados con una mujer especializada en una temática (mentora) y es un espacio de taller se apoyen las dinámicas del grupo, para fortalecer capacidades: motivacional, confianza, asertividad.
- Formación de formadoras o multiplicadoras: dirigido a mujeres indígenas capacitadas en temas de derechos de mujeres indígenas.

Todos los cursos son un logro institucional a destacar, establece alianzas con UNED, TSE, Defensoría, grupos de mujeres diversos. El tema de rendición, control y transparencia se desarrolla en lo básico. El tema de derechos políticos y participación política de las mujeres están claramente desarrollados en los contenidos temáticos.

Las agendas de mujeres son otra experiencia valiosa que cabe reseñar, se desarrollan en distintos cantones y sirven para demandar y exigir derechos en el nivel local y regional, también existen dos agendas específicas de mujeres afrodescendientes y mujeres indígenas. Tal vez el logro más destacado de tales procesos, es la creación de la Red de Mujeres municipalistas costarricenses, que reúne lideresas de todos los cantones del país.

3.5.2 Fundación Arias: Red de mujeres rurales centroamericanas

La Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano es una organización no gubernamental. El Proyecto Red de Mujeres rurales centroamericanas ejecutado en Guatemala, Nicaragua y Costa Rica fue la experiencia de interés para la consultoría.

El motivo de creación de la red centroamericana fue dar impulso a las acciones de incidencia de las mujeres en temas relacionados con los derechos de la tierra, propiedad y recursos productivos, así como el desarrollo de capacidades para el empoderamiento y la participación política de este mismo grupo. Todo ello, con la finalidad de que las mujeres participen en la defensa y promoción de sus derechos desde los espacios de toma de decisión en cada uno de los países beneficiarios. Ésta red ya existía al inicio de la ejecución del proyecto y lo que éste hizo fue formalizarla y fortalecerla para propiciar un funcionamiento orgánico y que en el futuro los comités de enlace puedan operar como instancias de coordinación, y que diseñen y ejecuten sus propias estrategias y planes nacionales de incidencia.

Se trabaja en incidencia política en el nivel nacional, cada comité de enlace contaba con un plan de incidencia elaborado previamente, el cual se ajustó de acuerdo a las variables políticas de cada país. Se diseñaron estrategias de cabildeo, negociación, comunicación y organización entre otras. Se trabajó en la incidencia política en el nivel regional con la elaboración de una agenda política de mujeres rurales a nivel centroamericano, la cual se convierte en el instrumento político para la incidencia. La misma

fue presentada al Concejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica, para que de manera conjunta se incida en las agendas regionales del Sistema de Integración Centroamericano. Paralelo a ello, se crea formalmente la Red centroamericana de mujeres rurales por medio de un acta constitutiva, espacio que tiene la responsabilidad de impulsar las acciones de incidencia en el espacio regional. Por último se estableció un proceso de formación política ciudadana y fortalecimiento del liderazgo donde se impartieron tres talleres en cada país: metodología para hacer incidencia, formación política ciudadana, cómo hablar en público y manejo de medios de comunicación.

Existen comisiones nacionales, recibieron capacitación en participación política, incidencia y cabildeo, no así en control y rendición de cuentas. Reportan logros importantes en aprobación de proyectos económicos y de incidencia en la aprobación de leyes.

3.5.3 CEP-Alforja: La creación de la Red de Control Ciudadano

El Centro de Educación Popular Alforja, es una organización no gubernamental que apoya procesos de fortalecimiento organizativo y educación popular con distintas organizaciones de la sociedad civil. Para fines de esta investigación reseñamos sus experiencias con la creación de la red de control ciudadano.

El CEP-Alforja, ha desarrollado un planteamiento con el auditoraje social en relación con la participación formal e informal. El modelo de participación formal en el país es un modelo delegativo, delega poder al representante y se va formando un grupo de liderazgos sociales que hacen todo a nombre de todos: en una comunidad el presidente de la asociación de desarrollo es el presidente del comité de deportes, el encargado de las comités, hay una concentración de la representatividad de la gente en un contexto con muchos problemas y no se alcanza para hacer tantas cosas a la vez.

Dice el informante de CEP-Alforja:

“Y PARA LA GENTE ES MUY FÁCIL DELEGAR, que lo haga tal o cual. Como es tan deficiente el desempeño del liderazgo comunitario para cumplir con todas las expectativas que la gente tiene, entonces acuden a las patas acude a un modelo de favores políticos y no como derechos para ser exigidos, se ha construido una cultura política de pedir favores y no de exigir derechos, que al final de cuentas legitima el que la gente cree que son los diputados a alcaldes los que se sacan la plata de la bolsa.

En momentos en que el modelo formal pretende hacer valer derechos tipo Defensoría, Contraloría, Contralorías de servicios, tienen la dificultad que la participación se da con un carácter de queja ciudadana, llega la queja hasta la ventanilla, a partir de ese momento la resolución queda en manos de las instituciones y la gente se queda a esperar, el proceso parece que tiene una fase y a partir de ahí, la ruta es institucional y el ciudadano se sienta a esperar el informe o la resolución, pero no participa activamente en el proceso de gestión del derecho ciudadano en todas las fases.

Esto refuerza la idea de la subordinación ciudadana a la lógica del funcionamiento del Estado, no hay agilidad en el trámite de quejas, al final no se llega a nada, se refuerza la impunidad. Ahí hay un camino de los mecanismos de la democracia formal de participación formal que tiene tope.

De parte nuestra desde la perspectiva de auditoraje social, decimos que la participación es decisión, cada ciudadano tiene que saber que si participa decide, y si no decide, entonces lo que hacen es consultarle, recoger opiniones. Tenemos que participar de todo el ciclo de participación ciudadana que lleva fases:

- Somos relativamente buenos identificando problemas
- Relativamente buenos resolviendo problemas; la gente se organiza, denuncia, se mueve
- Relativamente buenos movilizándolo, sabemos a quién dirigirnos, protestar
- Menos buenos a la hora de la negociación y la interlocución y desde ahí totalmente deficientes
- Muy malos en seguimiento de acuerdos, la presión política

Y más malos visibilizando las posiciones políticas y articulando otras fuerzas que nos permitan actuar políticamente y no quedarnos de brazos cruzados.

Y volvemos a comenzar de cero, las acciones no acumulan y siempre se parte de cero, este es el ciclo que hay que romper.

Nosotros le damos mucha importancia al control y al auditoraje como herramientas políticas no técnicas, la auditoría como una máquina que fortalece los músculos más débiles de las organizaciones ciudadanas:

Ciclos de participación y control: Primero interlocución con autoridades, negociación, seguimiento y monitoreo, la visibilización pública, la presión política, la sistematización DEL PROCESO PARA PROFUNDIZAR APRENDIZAJES y acumular. La auditoría es ese instrumento político independientemente que el proceso sea exitoso o no. El problema es que la gente pone todas las esperanzas en una sola acción, y la organización tiene que aprender a visibilizar ÉXITOS, NO EL ÉXITO, para salir de coyunturas fortalecidos en distintas fases y acciones de los procesos políticos que permitan crecer y acumular y madurar en los procesos, fortaleciendo sus capacidades de control y rendición.

En eso andamos capacitando grupos, organizaciones este es nuestro trabajo medular, extendiéndonos a regiones del país, que este enfoque pueda serle familiar a la gente en las distintas regiones del país, en cantones, grupos, etc. Ahora nos concentramos en Desamparados con una estrategia de control, auditoría y participación ciudadana.

Así lo hicimos en 2010 con el ejercicio de auditoría electoral para fortalecer capacidades de las organizaciones sociales, ahorita estamos finalizando el informe de esta experiencia, sintetizando aprendizajes, valorando todas nuestras experiencias. Una gran limitación es la falta de recursos, hay mucho trabajo voluntario y las pocas organizaciones que tienen recursos básicos para sostener lo ponemos unas pocas organizaciones”.

De manera que de esta experiencia vale destacar el proceso complejo de los ciclos de participación y control, un modelo desarrollado desde CEP-Alforja, que incluye interlocución con autoridades, negociación, seguimiento y monitoreo, la visibilización pública, la presión política, la sistematización del proceso para profundizar aprendizajes y acumular. Auditorías en gobiernos locales, ministerios, gobierno y procesos electorales. Cuentan con sistematizaciones, manuales formativos y recursos pedagógicos para fortalecer las organizaciones y grupos locales. Énfasis en cambios culturales y políticos de control y exigibilidad de derechos.

3.5.4 FUNPADEM: proyectos de fortalecimiento con poblaciones afrodescendientes e indígenas

La Fundación para la Paz y la Democracia es una organización no gubernamental que trabaja con organizaciones de sociedad civil y con instituciones gubernamentales centroamericanas. Nos interesó conocer sus acciones dirigidas a poblaciones indígenas y afrodescendientes. Señala el informante:

1. Proyecto de consulta, e incidencia sobre la Ley de Autonomía de los pueblos indígenas

“En el marco de los pueblos indígenas se trabajó con ellos en el debate que impulsó la Asamblea legislativa entre 2006 y 2007, de iniciar un proceso de consulta al proyecto de Ley de autonomía de pueblos indígenas. Ese momento lo aprovechamos para hacer más un proceso de planificación y decidimos fortalecer una coalición muy interesante, que integró a la Mesa Indígena, FUNPADEM, FUNDEHUCA, y contamos con recursos de Open Society con apoyo de Compañeros de las Américas de Washington e iniciamos el proceso de planificación y consulta.

La consulta se realizó en los territorios, capacitando inicialmente a las organizaciones y terminado el proceso, entonces apoyar a los delegados indígenas electos para fortalecer sus capacidades de cabildeo en su proceso de trabajo con la Asamblea Legislativa.

En el plan de Incidencia, trasladamos fortalezas a los delegados que iban a enfrentar a diputados y medios de comunicación, para que dirigieran mensajes claros, para que no tergiversaran sus posiciones y que no fueran engañados.

En el plenario no ha existido voluntad política para debatir y menos para aprobarlo. Este proyecto está en la Asamblea Legislativa desde 1995 y lo que no existe es voluntad para aprobarlo.

Ahora se argumenta que los pueblos están divididos, situación que no es cierta puesto que este proceso mostró a todos los pueblos e un proceso unificado que hasta nombró delegados y voceros para aceptar real su aprobación. Los que están divididos son algunos líderes indígenas vinculados a la Comisión nacional de asuntos Indígenas (CONAI), órgano del Estado sistemáticamente cuestionado y que desaparecería si se aprueba la Ley de Autonomía, ya que se crearían los Consejos Locales Comunitarios y ellos se encargarían de todo lo relacionado con administración territorial y los fondos de CONAI irían a esos consejos. Desgraciadamente la Ley no ha sido aprobada”.

2. Proyecto de creación de la red centroamericana de jóvenes afrodescendientes

“Tuvo dos objetivos: por un lado, fortalecer el liderazgo de la red de jóvenes, y por otro, fortalecer la red como un todo.

FUNPADEM se integró al proceso de ONECA, desde 1998 los jóvenes (mujeres y hombres) venían organizando congresos o encuentros regionales en cada país, para conocerse, compartir culturas, identificar problemas y desafíos, procesos que sentaron las bases de la primera red, todavía incipiente.

En 2006, por medio de un convenio y en conversaciones con la presidenta de ONECA Cecilia Moreno, se impulsó el proyecto que contó con apoyo de PAIRCA dirigido a promover talleres nacionales entre jóvenes para fortalecer las organizaciones, capacitarlos en temas de participación ciudadana, liderazgo, integración regional y uso de redes sociales. Y en un segundo momento, convocar un taller de planificación regional para darle coherencia y fortaleza a la red, con los temas tratados a nivel nacional.

En talleres nacionales se establecieron prioridades por país, en Costa Rica por ejemplo, interesaba identidades y liderazgo, la media de participación fue de 20 personas por país. Honduras aportó 65 personas, en total capacitamos 140 jóvenes.

Toda la planificación se volcó en matrices de problemas y soluciones, con datos muy ricos, en Panamá el énfasis estuvo en participación, liderazgo, fortalecimiento, en Guatemala y Honduras el énfasis se dio en aspectos socioeconómicos. En Guatemala y Belice, educación, pero en Nicaragua, existen dos universidades en Bluefields. Es decir, diferencias importantes por país.

El mapeo identificó retos, desafíos y propuestas de los jóvenes y de allí fuimos al taller regional para generar un plan regional. Las áreas claves trabajo en comunidades, luego el trabajo de de ONECA y la red de jóvenes, fortalecer red de jóvenes y la agenda de la red en el marco de la integración, junto con temas de educación sexual, por fuerte incidencia de VIH en población afro y el embarazo adolescente.

Logros crear espacio de la red en ONECA, jóvenes reclamaban mas espacios tanto en países como dentro de ONECA: las y los jóvenes empezaron a tomar liderazgos: les mostraron a los líderes de siempre que ya estaba lista la generación del relevo”.

Las dos experiencias muestran las complejidades que enfrentan poblaciones indígenas y afrodescendientes y los desafíos vinculados a situaciones de exclusión, racismo, discriminación, donde ejes fundantes del estudio como los son las relaciones entre condiciones de pobreza y participación política cobran toda su dimensión.

En caso del proceso indígena, inclusive la alianza creada entre ONGs reconocidas como FUNPADEN y la FUNDEHUCA para apoyar a los liderazgos indígenas, resulta insuficiente para hacer valer los derechos indígenas. Tal como lo muestra la entrevista, el proceso encontró fuertes resistencias, en el plenario legislativo y esta es una muestra clara del desprecio e irrespeto histórico de los políticos y la institucionalidad costarricense contra los pueblos indígenas. Aunque no se ha aprobado la Ley de Autonomía, quedaron capacidades fortalecidas de los grupos indígenas en cabildeo, incidencia, negociación, y con presencia en los medios de comunicación.

En el caso de las poblaciones afrodescendientes, de nuevo temas de condiciones pobreza, racismo, exclusión son reconocidos por las y los jóvenes de la red de jóvenes afrodescendientes, y el valor que tiene proyectos como el que reseñamos aquí orientados a fortalecer liderazgos juveniles, reconocer identidades nacionales y regionales constituyen aportes valiosos en el reconocimiento del valor de democracias inclusivas. Y muestra también, de nuevo, que no basta con tener derechos, urge reconocerlos, apropiarlos y crear culturas de la exigibilidad para combatir siglos de rechazo cultural e invisibilización.

Se documentaron ambos procesos y FUNPADEM cuenta con recursos metodológicos, pedagógicos y la experticia en materia de participación política. En ambos proyectos no se trabajó directamente temas de control y rendición de cuentas pero FUNPADEM cuenta con experticia en ambos temas.

3.5.5 FOMUDE. Proyecto de fortalecimiento municipal y descentralización

El proyecto Fortalecimiento municipal y descentralización, es un ambicioso proyecto financiado por al Unión Europea y ejecutado por el gobierno de Costa Rica, a través del Ministerio de Planificación y desarrollado en coordinación con el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, la Unión de Gobiernos Locales.

Nos interesó conocer los aspectos relacionados con planes de desarrollo local, las experiencias de auditorías locales, la creación de observatorios municipales, ya que crean condiciones para el ejercicio de derechos y procesos de control ciudadano y rendición de cuentas. Señala en informante:

“En 2001 el gobierno de Costa Rica solicitó a la Unión Europea cooperación para impulsar esos dos ejes, la tradición de Costa Rica es más bien centralista, desde 1994 se orientaban acciones hacia la descentralización, por ejemplo cobro y administración de bienes inmuebles que antes cobraba hacienda, luego las reformas al Código Municipal de 1998 cuando se aprueba la elección popular de alcaldes, o la ley de partidas de manera que lo manejaran los concejos municipales y de distrito y no los diputados.

La reforma del 170 de la Constitución en 2001, para trasladar el 10% del presupuesto nacional y nuevas competencias para las municipalidades. Ahora tienen que aprobarse 7 nuevas leyes de traslado de competencias y con cada ley se asigna el 1.5% a las municipalidades.

Hay antecedentes claros para que se de una descentralización real, en ese marco se propone este proyecto, se firma convenio marco y ese mismo año en diciembre se firmaba el convenio de financiamiento, duraron varios años para ejecutarse y arrancó en 2005, el MIDEPLAN es el beneficiario y hace convenio con IFAM para que sea el ejecutor hasta su cierre en 2010.

En el tema de la planificación del desarrollo, se crearon 40 planes de desarrollo, y la Contraloría General emitió una resolución que establece lineamientos para el desarrollo local y que tenía que hacerse con planificación ciudadana, nosotros somos del criterio que el desarrollo local es obra de actores múltiples: gobierno, ciudadanía, empresas, entonces la mejor manera de crear instrumentos de acción es a través de la planificación local.

El Convenio con el PNUD definió 40 cantones, se trabajó en cantones que no fueran ni del sur ni del norte, porque ahí estaba el Proyecto PRODELO que funcionó con fondos de la GTZ (cooperación alemana), además nos interesaba cantones que no tuvieran planes de desarrollo, con PNUD se diseñó la metodología de dejar capacidades instaladas, formando a la gente, conformando equipos de gestión con representantes de comunidades, gobierno local, y equipos de facilitadores contratados que se hacían cargo de un cantón.

Primero recibían capacitaciones y replicaban en los cantones, se hicieron agenda distritales y desde esos talleres los planes cantonales. Nosotros hablamos el tema de desarrollo local, y PNUD agregó el enfoque de desarrollo humano local, personas son el centro de la planificación, mejorar a los seres humanos, con un horizonte de superación de la pobreza, participan todos los estratos de población y no específicamente con población en condición de pobreza.

Luego de formulados, se crearon los grupos de Auditoría Ciudadana creados como plan piloto en 10 cantones: Puriscal, Acosta, Santa Bárbara, Matina, Palmares, Turrubares, Mora, Liberia, Orotina y Paquera y desde el PNUD ONU-Hábitat maneja este proyecto de auditorías.

PNUD en convenio con ONU-Hábitat ejecuta este proyecto, se auditan temas diversos en acuerdo con las municipalidades”.

Es una alternativa valiosa que deja una institucionalidad instalada que bien puede convertirse en socios estratégico para los fines de los procesos de creación de democracia inclusiva, también a nivel local y municipal, donde se reconoce el valor de la participación ciudadana como pieza fundante de tales experiencias.

4. Conclusiones y recomendaciones

Estamos en condiciones de articular el capítulo de discusión conceptual con los estudios empíricos de las poblaciones y los ejes de investigación con las líneas de interpretación de las entrevistas. De todo ello podemos resumir las líneas principales de las conclusiones y recomendaciones de este estudio.

En primer lugar la consultoría propuso el estudio de una relación entre situaciones de pobreza y participación política, especificando las aproximaciones en poblaciones en condición de vulnerabilidad. Al concentrarnos en grupos afrodescendientes, indígenas, migrantes y personas con discapacidad, especificando al interior de cada grupo las situaciones vividas por las mujeres, podemos concluir que se trata de una situación harto compleja en términos socioculturales, económicos, políticos, jurídicos y simbólicos.

El tema de derechos humanos desde la perspectiva de la democracia inclusiva y las condiciones de pobreza, exclusión, discriminación e invisibilización que sufren y padecen dichas poblaciones presenta particularidades que requieren de más estudios a profundidad para comprender e interpretar tales situaciones, donde se articulan variables múltiples y que tocan de manera desigual a hombres y mujeres.

Y al interior de dichas poblaciones se dan situaciones específicas dependiendo de variables generacionales, de género, étnicas, culturales y hasta comunicacionales. Este estudio es un primer esfuerzo por reconocer situaciones que bien se pudieran convertir en un programa de investigación desde el IIDH, investigación que digámoslo de una vez, sólo tendrá sentido si se trabaja con el enfoque integral y de inclusividad propuesto por el IIDH, en relación directa con las poblaciones estudiadas y con un sentido práctico de acciones que permitan el desarrollo de estrategias organizativas y formativas, estrictamente pedagógicas para ayudar a las transformaciones culturales, organizativas e institucionales que urgen de acciones en el corto mediano y largo plazo.

Visto el mapeo general propuesto en esta investigación, podemos concluir que desde los informes sobre la situación de las poblaciones en todos los casos -aunque constitucional y jurídicamente se hayan contemplados derechos políticos a la organización y la participación- se señalan constantes y sistemáticos incumplimientos en los derechos de las poblaciones estudiadas.

Los factores son múltiples y difieren dependiendo del tipo de población reseñada: en unos casos como el de poblaciones indígenas y afrodescendientes, se trata de situaciones de exclusión, invisibilización y discriminación histórica por razones culturales y étnicas, económicas y políticas.

En el caso de las poblaciones indígenas el caso más ilustrativo es el sistemático rechazo a reconocer los derechos a la autonomía y acabar con el proceso histórico de despojo de sus territorios. En el caso de la Ley de Autonomía de los pueblos indígenas, se trata de un proyecto de ley que tiene más de 15 años de encontrarse en corriente legislativa sin que hasta el momento se logre concretar la “voluntad política” suficiente para reconocer derechos indígenas indiscutibles, derechos además existentes en legislación internacional del que Costa Rica es signataria.

Los comportamientos discriminatorios de instituciones públicas y gobiernos locales (no existen en ningún municipio costarricense acciones específicas para poblaciones indígenas y la media de inversión de recursos municipales con poblaciones indígenas no alcanza al 4% promedio anual) están documentados en los informes aquí reseñados.

También es necesario señalar las dificultades inherentes al desarrollo de las organizaciones indígenas y sus conflictos históricos con la intervención del órgano estatal –la CONAI- organismo en vistas de desaparecer si se aprobara la Ley de Autonomía que reconocería a las asociaciones indígenas como el gobierno local territorial.

Interesa también concluir en las dificultades de infraestructura y acceso a servicios básicos que padecen la mayoría de pueblos indígenas. La situación de las mujeres y sus liderazgos en proceso de consolidación también requieren de atención y acciones concretas. La suma de exclusiones: mujeres, indígenas, en pobreza, representan desafíos enormes para vivir a plenitud su ciudadanía.

La participación política de los pueblos indígenas –en su dimensión del derecho a ser electos- ha estado severamente limitada: no existen propuestas directas de los partidos políticos para facilitar el surgimiento de tales liderazgos y todavía no se concretan propuestas de organizaciones partidarias desde los pueblos indígenas. Allí entrarían a jugar otras variables como acceso a recursos para la competencia electoral, habilidades y conocimientos políticos y jurídicos para insertarse en dinámicas de larga tradición no indígena que se convierten en limitaciones claras para el ejercicio de tales derechos.

En lo referido a prácticas de control político, rendición de cuentas y exigibilidad de derechos, podemos concluir que aunque la existencia de grupos como la Mesa Nacional Indígena, o el colectivo de mujeres indígenas Warë Kané y la existencia de un foro de mujeres indígenas apoyado por el INAMU, este conjunto de experiencias enfrentan severas limitaciones en lo que al desarrollo de tales procesos se refiere.

Y las limitaciones de nuevo quedan claramente reflejadas en la experiencia aquí reseñada del proceso de consulta y cabildeo en torno a la aprobación de la Ley de Autonomía, en donde una alianza de organizaciones que incluyó a FUNPADEM, la Mesa Indígena, la FUNDEHUCA, se esfuerzan en apoyar el esfuerzo de las luchas indígenas y todo el proceso se ve coartado al chocar con intereses políticos o de instituciones como la CONAI, que no permitieron la aprobación de tal legislación, que permitiría contar con una herramienta para el control, la exigibilidad y la rendición de cuentas.

En el caso de las poblaciones afrodescendientes, podemos señalar un dato histórico concluyente: en más de un siglo de vida política en Costa Rica, únicamente 17 personas afrodescendientes han ocupado cargos en el poder legislativo y ejecutivo.

El complejo proceso histórico de lucha por los derechos políticos de las poblaciones afrodescendientes queda claramente señalado en el estudio que aquí reseñamos. La existencia de grupos como Proyecto Caribe, la Red de Mujeres Afrodescendientes o el Foro de Mujeres Afrodescendientes apoyado por el INAMU, dan señales claras de la permanente actitud de lucha, investigación y denuncia por visibilizar a las poblaciones afrodescendientes en Costa Rica.

Variabes tan sensibles como la necesidad de conocer con precisión cuántos, dónde y qué hacen las personas afrodescendientes en Costa Rica enfrenta problemas básicos hasta en la elaboración de las preguntas de los censos nacionales que no se habían interesado en ello.

Una creciente presencia de destacadas figuras afrodescendientes de la cultura, la educación y la política en Costa Rica colabora en la lucha histórica por la visibilización y el reconocimiento de tales poblaciones.

La experiencia aquí reseñada apoyada por FUNPADEM en coordinación con la ONECA, dirigido a fortalecer la existencia de una red centroamericana de jóvenes afrodescendientes, muestra potenciales para las poblaciones ya que las y los nuevos líderes afro están siendo educados en derechos políticos, identidades culturales, redes electrónicas, participación política y directamente vinculados con espacios centroamericanos y la institucionalidad de la integración.

Sin embargo, los desafíos y limitaciones estructurales, económicas, culturales, políticas, de discriminaciones múltiples, siguen estando presentes. En lo referido a prácticas de control político, rendición de cuentas y exigibilidad de derechos, podemos concluir que es una tarea pendiente a incluir en las agendas de lucha y formación de las poblaciones afrodescendientes.

La situación de las poblaciones migrantes enfrenta particularidades atravesadas por la variable jurídica cultural de contar con papeles que muestren que se trata de poblaciones regulares, o que al no contar con tales documentos se trata de poblaciones y personas en condición irregular, no como lo establece el estigma prejuicioso y violentador de derechos al tratarlos como “ilegales”.

Es notorio el avance que significó el contar con un pronunciamiento constitucional que reconoce el derecho de las personas migrantes a ser parte de las asociaciones de desarrollo comunal en Costa Rica, así como notorias las dificultades para sentirse integrados en tales organizaciones. Destaca el papel predominante de las mujeres en esfuerzos de participación comunal, y esta es una variable que requiere atención y estudio.

Habrà que insistir en temas sensibles vinculados con procesos culturales de reconocimiento de diversidades en Costa Rica, apoyar campañas de convivencia, visibilización, reconocimiento de derechos de todas las personas que vivimos en Costa Rica, como tan claramente lo ha establecido la Defensoría de los Habitantes. Aquí hay todo un universo de temas que trabajar dentro de las instituciones públicas y privadas orientadas al respeto de los derechos de las personas migrantes.

El caso de las personas con discapacidades enfrenta complejidades particulares que aquí reseñamos. La existencia de cientos de organizaciones de personas o de familiares de personas con discapacidad muestra una sorprendente vitalidad organizativa que, no obstante, pareciera convertirse en una de sus debilidades al no lograr todavía un movimiento consolidado que presentaría una fuerza inusitada en Costa Rica.

Los estudios y la entrevista muestran un antes y un después de la aprobación de la Ley 7600 de Igualdad para las Personas con Discapacidad, y dicha ley permite márgenes de control, exigibilidad y rendición de cuentas que ha permitido a tales poblaciones un instrumento de presión importante para asegurarse que cesen las violaciones de derechos a las personas con discapacidad. Sin embargo, es necesario destacar que la Ley presenta vacíos ya señalados en lo referente a sanciones específicas ante incumplimientos de la ley. Habrá que insistir en la legitimidad de contar con leyes que claramente amparen a las y los ciudadanos de los abusos institucionales públicos y privados.

Es necesario destacar también un hecho relevante en la discusión sobre derechos políticos y participación en el caso de las personas con discapacidad. Nos referimos al surgimiento del Partido Accesibilidad sin Exclusión (PASE), un partido que no solo incorpora abiertamente la agenda de la discapacidad en Costa Rica, sino que su líder histórico es una persona con discapacidad visual, que ya fue diputado y ahora se presenta ante el electorado como candidato a la alcaldía de San José.

El PASE cuenta con 4 diputados y dos de ellos son personas con discapacidad, nombró 24 regidores en las elecciones de 2010, todos son personas con discapacidad, de manera que se trata de una situación a destacar en el estudio de las poblaciones aquí reseñadas. Evidentemente tales capitales políticos aseguran una mejor y mayor capacidad de control y exigibilidad de derechos. Ninguna otra población de las aquí estudiadas cuenta con tales recursos. Y pese a ello, las agendas municipales de Costa Rica desconocen sistemáticamente los derechos de las personas con discapacidad.

La situación de derechos de niñas, niños y adolescentes de las poblaciones estudiadas aquí requiere de acciones específicas que les permitan aprender consistente y constantemente que también son sujetos de derechos y que las prácticas adulto céntricas en Costa Rica tienen que ir cambiando por prácticas respetuosas de las diversidades generacionales.

Baste con indicar aquí que las juntas de niñez y adolescencia en Costa Rica, que existen en los cantones de Costa Rica, están integradas mayoritariamente por adultos y sólo cuentan con un/a adolescente. Niñas y niños ni siquiera son mencionados y menos incluidos y, peor aún, las juntas están sobrecargadas de funciones y casi ninguna capacidad de decisión, y trabajan sin recursos.

Finalmente señalemos que pese a que Costa Rica es signataria de la Convención de derechos de niñez y adolescencia que establece como norte “el interés superior del niño”, la inversión destinada en presupuestos nacionales para cubrir tales derechos resulta más bien un presupuesto marginal.

También interesa concluir destacando los constantes esfuerzos de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica por mostrar en todos sus informes anuales la situación de derechos de las personas migrantes, afrodescendientes, indígenas y con discapacidad, toda una tarea a emular por las instituciones públicas costarricenses.

Tal como lo mostramos en los apartados del capítulo tercero, prácticas clientelistas, centralismos y ejercicios verticales de ejercicio del poder por parte de las instituciones públicas y los dirigentes políticos son históricos en Costa Rica, también un constante fenómeno de abstencionismo -que como mostramos es diverso y complejo- aunado a estilos prebendarios de asignación de derechos sociales y el peso del estilo *atrapalotado* de los partidos políticos dominantes en Costa Rica, entrega un panorama complejísimo para el desarrollo de una cultura de exigencia y control político que como lo destacamos de los informes reseñados, no existe en Costa Rica. Y en todos los casos las condiciones de pobreza múltiples afectan directamente el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos.

Pero digamos de inmediato, que el peso del artículo 11 constitucional representa un enorme avance político para la ciudadanía costarricense. Ahora urge superar los enfoques institucionalistas que reducen el derecho de exigibilidad a presentar una queja -individualizada- y que las instituciones se encarguen de resolver entre ellas. O peor, que la rendición funcione como la presentación de un informe de resultados *expost*.

Y no es que estén mal los enfoques de rendición horizontal que son los dominantes en Costa Rica, es que hay que complementarlos con enfoques y prácticas verticales donde las organizaciones de ciudadanos controlan directamente a las instituciones y los funcionarios. Aquí hay un abismo enorme a superar en Costa Rica y como bien lo establece uno de los entrevistados, existe todo un estilo prebentario en Costa Rica y por el lado de las organizaciones ciudadanas, todo un esquema de delegación en unos pocos que terminan imposibilitados de ejercer liderazgos eficaces.

Pero como señalan Juliana Martínez y Hugo Alfonso Muñoz variables fundamentales para el ejercicio del control y la exigibilidad es que exista información pública accesible, que los ciudadanos cuenten con recursos, capacidades y tecnologías adecuadas para ejercer -probablemente- el más significativo y complejo de los derechos políticos- el de controlar el ejercicio del poder en una democracia.

Y los funcionarios tienen que aprender que son simples depositarios de autoridad y que no pueden negarse al control de ciudadanía ni vivir como martirizante el que ciudadanas y ciudadanos protejan sus derechos integralmente.

Está claro que existen instituciones y normas jurídicas que ejecutan acciones de auditoría y que suelen ver a los ciudadanos con enfoque de beneficiarios o usuarios, este enfoque tiene que acompañarse de recursos,

capacitación y fortalecimiento de las organizaciones ciudadanas y no sólo de usuarios o consumidores. Aquí hay todo un debate a desarrollar en Costa Rica, porque las desigualdades entre recursos manejados y administrados por las instituciones, sus capitales simbólicos, jurídicos técnicos y profesionales frente a las precarias condiciones de los recursos ciudadanos, se convierten en uno de los límites estructurales del ejercicio del derecho al control y la exigibilidad desde las ciudadanías.

De los casos en estudio podemos concluir que existen iniciativas valiosas en todos los casos que lenta y consistentemente van colocando elementos de formación política, liderazgo, derechos y donde los temas de prácticas y enfoques de control y rendición de cuentas apenas empiezan a desarrollarse. Es interesante notar como fundaciones como FUNPADEM y la Fundación Arias, proyectos como FOMUDE, el INAMU y la Red de Control Ciudadano impulsan estrategias diversas, con lógicas y recursos diversos, hacia las poblaciones aquí estudiadas, que presentan potencialidades que deseamos destacar en este informe final.

Y de particular interés, la consistente actitud del Instituto Nacional de las Mujeres con su Centro de Formación Política que representa una experiencia exitosa en lo que a procesos de capacitación, fortalecimiento organizativo y de empoderamiento de derechos de las mujeres se refiere, su acumulado en procesos de agendas locales y regionales, con poblaciones afro, indígenas, mujeres en condición de pobreza, y la oferta de cursos diversos en derechos políticos, constituye un acervo valioso para potenciar y desarrollar nuevas experiencias de democracia inclusiva, pero desde el fortalecimiento de los derechos humanos.

También queremos destacar los aportes del Proyecto FOMUDE, que deja instalados observatorios cantonales de cumplimiento de derechos, un observatorio nacional y diez experiencias valiosas de auditoría ciudadana en cantones seleccionados.

Todos los enfoques resultan de utilidad para convocar un conjunto de acciones que seguidamente pasamos a recomendar.

4.1 Recomendaciones finales

- Organizar por parte del IIDH un Encuentro Nacional de experiencias de control político, exigibilidad y transparencia que incluya:
- El Centro de Formación Política del INAMU, las agendas de mujeres, la Red de mujeres municipalistas.
- FOMUDE: los planes de desarrollo cantonal con participación ciudadana, las auditorías en el espacio local y los observatorios de descentralización vinculadas con PNUD-Hábitat.
- Red de control ciudadano del CEP-ALFORJA, una experiencia ciudadana con enfoque de control vertical.
- FUNPADEM: procesos de fortalecimiento político y organizativo con afro e indígenas.
- El Proyecto Caribe con sus enfoques de promoción del liderazgo afrocostarricense.
- Fundación Arias: las redes centroamericanas: fortaleciendo a las mujeres campesinas.
- La Red de Transparencia de la Defensoría de los Habitantes.
- Y con participación de grupos afrodescendientes, mujeres indígenas, mujeres campesinas, personas con discapacidad, migrantes y las lideresas del Centro de Formación Política del INAMU.
- Creación de un programa de formación en control ciudadano, exigibilidad y transparencia desde el IIDH: dirigido inicialmente a las poblaciones meta de este estudio que bien podría fundamentarse en los resultados del Seminario o Encuentro Nacional señalado líneas atrás.

- La creación de una red que integre al IIDH, la Defensoría de los Habitantes, la ARESEP, el Centro de Formación Política del INAMU, la Red de Control Ciudadano y se vinculen con la experiencia de los observatorios de descentralización, de manera que los temas de exigibilidad, control y rendición de cuentas puedan ser monitoreados anualmente y esos informes sirvan como herramientas de información y formación de las poblaciones aquí estudiadas.

Los desafíos por profundizar la vida democrática de Costa Rica bien pudieran nutrirse de tales experiencias que normalmente funcionan separadas y que en consonancia con la visión del IIDH de la democracia inclusiva, permitan avanzar en los derechos de ciudadanía de todas y todos los habitantes de Costa Rica, superando todo reduccionismo economicista, jurdicista, politicista o excluyente que afecte la dignidad y el bienestar pleno de los seres humanos: razón de ser de la vida en sociedad.

Bibliografía

Arias, B. (2006). “Institutos de democracia participativa en Costa Rica”. Informe de Consultoría para el Duodécimo Informe sobre el Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible.

Ayales, I. et.al. (2005). “Propuestas Metodológicas de Agendas Locales de Mujeres”. Consultoría para el Proyecto FOMUDE.

Beck, U. (1998). “¿Qué es la globalización?” España: Gedisa.

Blanco, R. (2010). “Transformaciones del sector exportador costarricense en la transición del modelo de sustitución de importaciones al modelo de libre comercio: 1982-1996 estudio de caso de las redes imbricadas de agentes público-privados: CINDE-COMEX”. Universidad de Costa Rica. Tesis doctoral en el Programa de Gobierno y Políticas Públicas.

Blanco, R. (2008). “Mujeres indígenas costarricenses. Los procesos de creación de sus organizaciones”. Volúmenes I y II. San José: INAMU, Colección Documentos # 46.

Blanco, R. (2005). “Representación femenina en las elecciones legislativas y municipales del 2002. El valor de las cuotas y la trampa de las vicealcaldías”. En: *Revista de Ciencias Sociales*. 109-110, (III-IV). Universidad de Costa Rica.

Blanco, R. (2005). “Ciudadanía de las mujeres y rendición de cuentas. Herramientas para la exigibilidad de los derechos”. San José: INAMU: Colección Temática # 6.

Blanco, R. (2005). “Partidos cantonales y sistema de partidos en Costa Rica. Ámbitos para la discusión”. En: Roy Rivera (editor). *Los partidos locales y la democracia en los microterritorios de Costa Rica. Retrospección y perspectiva*. San José: FLACSO.

Bonilla, R. y Rosero, L. (2006). “Accesibilidad a los lugares de votación y abstencionismo en Costa Rica”. Informe de Consultoría para el Duodécimo Informe sobre el Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible.

Centro de Estudios y Publicaciones ALFORJA. (2006). “Sistematización de experiencias de participación ciudadana”. San José: CEP-ALFORJA.

Centro de Estudios y Publicaciones ALFORJA. (2003). “Participación ciudadana para el fortalecimiento de la democracia. Propuesta y materiales de formación”. San José: CEP-ALFORJA.

Cunill, N. (1998). “Responsabilización a través del control social”. En: *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. CLAD: Venezuela.

Defensoría de los Habitantes (2009). “Informe de labores 2008-2009”. San José: Defensoría de los Habitantes.

FUNPADEM. (s.a). “Plan de acción Juventud Afro Centroamericana 2008-2010”. San José: FUNPADEM.

Gadamer, H.G. (2003). “*El problema de la conciencia histórica*”. Madrid: Tecnos.

Giddens, A. (1998). “Las consecuencias perversas de la Modernidad”. Madrid: Tecnos.

González, E. (2006). “Mecanismos de control, rendición de cuentas y financiamiento de partidos políticos”. Informe de Consultoría para el Duodécimo Informe sobre el Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible.

González, E. (2007). “Mecanismos de control y rendición de cuentas en Costa Rica durante el 2006”. Informe de Consultoría para el Decimotercer Informe sobre el Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible.

Hinkelamert, F. (1995). “*Cultura de la esperanza y sociedad sin exclusión*”. San José: DEI

IIDH-CAPEL. (1998). “Diccionario Electoral”. San José: IIDH-CAPEL.

IIDH. (2007). “Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza. Una ruta por construir en el sistema interamericano”. En: www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenidoid Consultado el 7 de setiembre del 2010.

IIDH. (2010). Términos de referencia de la Consultoría “Pobreza y participación política”.

JICA. (2006). “Necesidades y oportunidades de las personas con discapacidad en Costa Rica”. San José: JICA y Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial.

Kliksberg, B. (1999). “Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo”. En: *Revista de la CEPAL*, No 69.

Lara, S. (2004). “Costa Rica en la última década: “políticas pobres, para los pobres, con pobres resultados”. CEPAL: Reunión de Expertos sobre políticas y programas de superación de la pobreza desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática y el género.

Martínez, J. (2003). “*Información pública y rendición de cuentas. Retos desde el Estado y la sociedad civil en Costa Rica y Nicaragua*”. Ponencia presentada en el Congreso Centroamericano de Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica, agosto del 2003.

Max-Neef, M. (1994). “*El desarrollo a escala humana*”. Madrid: Icaria Editorial.

Molineaux, M. (2000). “Ciudadanía y política social en perspectiva comparada”. En: Sergio Reuben Soto (editor). “Política social vínculo entre Estado y sociedad”. UNICEF: San José.

Montero, F. (2008). “Diversidad cultural, migración y participación comunitaria en Costa Rica”. En: <http://www.redinterlocal.org/Diversidad-cultural-migracion> Consultado 4 de setiembre del 2010.

Muñoz, H. A. (2000). “Rendición de cuentas y representación responsable”. PNUD: Proyecto Estado de la Nación, Informe final de Consultoría.

Muñoz, H. A. (2005). “El Tribunal Supremo de Elecciones en Costa Rica”. Informe de Consultoría para el Undécimo Informe sobre el Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible.

O'Donnell, G. (2001). “La irrenunciabilidad del Estado de Derecho”. En: *Revista del Instituto Internacional de Gobernabilidad*.

Offe, C. (1990). “*Ingobernabilidad. Sobre el renacimiento de las teorías conservadoras de la crisis*”. San José: FLACSO.

ORAPER. (2009). “Costa Rica y los afrodescendientes en el Censo 2011”. En: www.legadoafro.ning.com/profiles/blogs/costa-rica-los-y-las Consultado 5 de agosto 2010.

Paramio, L. (2002). “Reforma del Estado y desencanto político”. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No.24

Raventós, C. (2003). “Abstención: conceptos y alcances, problemas asociados y posibilidades de superación. Perspectiva política”. Ponencia presentada en la XVII Conferencia Protocolo de Tikal. San José, Costa Rica.

Raventós, C., et.al. (2006). “Abstencionistas en Costa Rica. ¿Quiénes son y por qué no votan?”. San José: Editorial Universidad de Costa Rica, IIDH-CAPEL.

Román, I. (2010). “Sustentabilidad de los programas de transferencias condicionadas: la experiencia del Instituto Mixto de Ayuda Social y “Avancemos” en Costa Rica”. Santiago: CEPAL. Serie políticas sociales, 160.

Rovira, J. (1998). “Elecciones en Costa Rica 1998. ¿Se debilita el bipartidismo?”. San José: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica.

Sábato, E. (2006). “*La resistencia*”. Buenos Aires: Seix Barral.

Saborío, R. (2003). “Rendición de cuentas en Costa Rica. Diagnóstico y propuestas de sistematización”. En: *Revista electrónica del Instituto Internacional de Gobernabilidad*, www.iig.org

Sandoval, C. (2010). “Declaraciones del Dr. Carlos Sandoval en la mesa redonda “El actual contexto centroamericano en las Jornadas de Investigación del IIS”. En: <http://www.ucr.ac.cr/noticias/2010/10/07/grupos-de-poder-en-centroamerica-expanden-sus-intereses-economicos.html>

Stiglitz, J. (2002). “*El malestar en la globalización*”. Madrid: Taurus.

Sunkel, O. (1995). “*La dimensión ambiental de los estilos de desarrollo*”. México: Siglo XXI.

Thoenig, J.C. (1997). Acción pública y política pública. En: *Revista Metapolítica*.

Valverde, M. (2008). “Una estrategia procesual. De la visión institucional a la incorporación de los territorios indígenas en las políticas públicas locales; en los gobiernos locales. Costa Rica”. Consultoría para el Proyecto FOMUDE.

Vilas, C. (1994). “¿Estado para quién?”. En: *Revista Oikos*. # 5, Buenos Aires.

Vilas, C. (1996). “Reforma del Estado y pobreza”. En: *Revista Realidad Económica*. # 144, Buenos Aires.

Villasuso, J. M. (2001). “Procesos electorales y política económica en Costa Rica”. En: Jorge Rovira Mas (editor). *La democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica-Instituto de Investigaciones Sociales-Fundación Friedrich Ebert.

Capítulo VIII

Pobreza y participación política en Panamá

*Raúl Leis R.**

* Sociólogo, politólogo, escritor, comunicador y educador panameño. Es el Secretario General del Consejo de Educación de Adultos de América Latina CEAAL que coordina casi 200 entidades en 21 países de la región. Catedrático universitario. Presidente del Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA). Amplia experiencia en educación y comunicación popular, promoción humana, investigación acción, desarrollo local. Forma parte de las comisiones asesoras del Informe de Desarrollo Humano de Panamá y el Estado de la Región, el Grupo de Expertos en Alfabetización de la OEI, el Consejo Internacional del Foro Social Mundial, y la Fundación Biblioteca Nacional, entre otras.

Introducción

Desde el contexto panameño planteamos esta aproximación al desafío que invita este estudio, en cuanto a analizar la relación entre pobreza y participación política, la forma a través de la cual las personas pobres pueden exigir sus derechos y participar de forma activa en la vida política, tomando también en cuenta categorías particularmente poblaciones vulnerabilizadas (como lo son mujeres, migrantes, afro descendientes o minorías étnicas) en el contexto de la pobreza.

Es un desafío, pues en el fondo se encuentra no solo el tema democrático sino también el del desarrollo humano, que no pueden ni deben separarse cuando ambos son caras de una misma moneda. Participación y pobreza nos invitan a mirar la sociedad con el prisma de una urgencia de cambio en la manera y contenido de hacer desarrollo, democracia y ciudadanía.

Agradecemos los aportes de las agrupaciones encuestadas ya que fueron muy importantes para generar estas ideas, que esperamos sean útiles, y en especial la posibilidad que abre el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) de tratar este tema vital.

1. Metodología

Se realizó una investigación previa para identificar las instituciones públicas o de la sociedad civil que hayan desarrollado su trabajo en los temas de pobreza y participación política en apoyo a comunidades de la región que, aun viviendo en condición de pobreza, lograron crear y exigir mejores condiciones para su existencia y desarrollo, y mayor participación de ciudadanos y ciudadanas que procuren una participación política más efectiva en demanda de un sistema capaz de generar procesos más inclusivos en la definición y decisión sobre las políticas públicas. En base a estos datos se confeccionó un directorio con datos básicos de las 15 entidades identificadas.

Se aplicaron guías de entrevistas dirigidas a representantes de las instituciones públicas, de la sociedad civil y a la población objeto de investigación, para tener una visión más amplia y objetiva al estudiar los cuatro ejes que el IIDH ha diseñado con base en la definición de participación política. Estas guías fueron respondidas por siete agrupaciones, las que podemos ubicar en tres modalidades de trabajo:

- a) Organismos de la Sociedad Civil (OSC): Fundación para el Desarrollo de la Participación Ciudadana (FDPC), Asociación Panameña de Planificación de la Familia (APLAFA), Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA).
- b) Entidades dedicadas de trabajo socio religioso: Oficina de Pastoral Social (OPS), Centro de Estudios, Promoción y Acción Social (CEPAS, Veraguas).
- c) Red de organizaciones populares: Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas (CONAMUI).
- d) Organismo estatal: Defensoría del Pueblo (DP).

Se sistematizaron los resultados para producir el siguiente informe y sobre la base del mismo se desarrollaron reflexiones, conclusiones y recomendaciones.

2. Resultados de los cuestionarios

2.1 Identificación de la pobreza

En cuanto a los criterios que se utilizan para identificar la pobreza en Panamá, existe una convergencia en cuanto a la exclusión de derechos humanos fundamentales, que al ser vulnerados guardan relación con la pobreza: derecho a la igualdad y a la no discriminación, derecho al trabajo, a la seguridad social, a la alimentación, al agua, a la salud, derecho a la educación, a una vivienda, a la cultura, a un medio ambiente sano. Igualmente algunos derechos que son específicos de los pueblos indígenas, como el derecho a la participación en la vida cultural de los pueblos, a su autodeterminación, a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado, derecho a su cosmovisión, a la educación intercultural y bilingüe, entre otros.

Todos conocen y manejan diversas fuentes y tipos de medición, porcentajes de población pobre presente en el territorio de su país, que dan cuenta de la magnitud de la situación. Ubican los grupos en mayor condición de pobreza, entre la población indígena, la población campesina (pequeño parcelero, semi-asalariado, obreros agrícolas) y la población afro-panameña, que generalmente viven en las comunidades con mayores tasas de desempleo, y en áreas con serios problemas de salud y vivienda, además de ser sujetos de discriminación. Los indicadores que identifican la condición de pobreza extrema se resumen en el limitado acceso los servicios básicos, a la adecuada la alimentación, vivienda y salud.

Entre los factores generadores de pobreza están la desigualdad, el centralismo, la falta de educación y salud, el modelo desigual de crecimiento del país, entendiéndose la pobreza como multidimensional. Las posibilidades de que los pobres salgan de esa condición está marcada por su condición de marginalidad, lo que presupone mayor dificultad para superar la pobreza por sí mismos a menos que desarrollen un alto nivel de organización y conciencia, planes de desarrollo nacional incluyentes, y políticas públicas construidas con participación de la gente.

Las diversas entidades muestran una gran afinidad en ubicar causas, consecuencias, magnitud, grupos afectados, multidimensionalidad y radicalidad de la pobreza en Panamá. En el aspecto de la superación de la pobreza se esgrimen dos opciones no antagónicas sino complementarias entre ellas, como son el fortalecimiento de la organización y de la conciencia popular; y el establecimiento de una verdadera y eficaz estrategia nacional incluyente y participativa en relación a la pobreza.

2.2 Derecho a tener una forma de organización

Todos los entrevistados afirman que efectivamente existen formas de agrupación y organización de las personas pobres a través de variadas expresiones como los congresos indígenas, las asociaciones campesinas, las cooperativas, los comités pro mejoras, los gremios, los grupos parroquiales y otros; que se caracterizan por una pluralidad de dimensiones de acuerdos a los sectores sociales, por lo que encontramos agrupaciones coyunturales y permanentes; territoriales y funcionales; étnicas y heterogéneas; legales y de facto; locales, regionales y nacionales. En ellas pueden existir uno o varios representantes, y las decisiones son verticales u horizontales de acuerdo al tipo de agrupación.

Las exigencias de dichas organizaciones populares y los motivos que llevaron a su creación y que contribuyen a su mantenimiento y desarrollo, también son variadas en unas es el Evangelio liberador, en otras la defensa de los derechos humanos, la autonomía comarcal o la lucha por un mejor nivel de vida. En las agrupaciones se dan varias formas de financiamiento externo o autofinanciamiento de las actividades, o una combinación de ambas.

Los lugares destinados a las reuniones colectivas son también muy diversos, pues algunos son administrados o mantenidos por los participantes de la agrupación. Estos van desde lugares propios

como viviendas, casa de congresos, casa comunal, locales de cooperativas que son auto sostenidos por las agrupaciones, a otros ligados y mantenidos por entidades como iglesias y escuelas públicas.

Los principales problemas que las agrupaciones populares enfrentan son el financiamiento para las actividades, necesidades de formación, asistencia técnica, los cuales intentan resolver con autogestión, proyectos y asistencia externa. Las fortalezas sobre las cuales la organización desarrolla sus actividades radican en la necesaria lucha por satisfacer necesidades y aspiraciones que los lleva a organizarse, compartir historias comunes y generar cohesión social.

Para la mayoría de los entrevistados las mujeres juegan un papel activo y buscan ser valoradas dentro de las organizaciones de los pobres. Esto no ocurre igual con los jóvenes y los niños dentro de la organización en la toma de decisiones, aunque algunas levanten el tema generacional con mayor fuerza.

La capacitación y la formación son las actividades de mayor vinculación de las entidades consultadas con las agrupaciones populares. Las OSC ponen más énfasis en el uso de la educación popular en estas actividades.

Las opiniones expresan la existencia de una pluralidad de formas, expresiones y modalidades en el universo asociativo de los pobres. Coinciden en ubicar sus grandes necesidades o debilidades en los temas financieros, formativos y de asistencia; y sus fortalezas en la tenacidad a la que los conduce los rigores de la pobreza. El tema de género avanza pues es parte de la oferta formativa, pero no al igual el tema generacional.

La pobreza no parece ser una condición *sine qua non* para la falta de participación ciudadana, sino en lo que desprende de la consulta es un motor, entendiendo que debe desarrollarse en condiciones muy adversas. El tema central sería cuántos están organizados, si logran articularse debidamente para generar poder de incidencia y transformación de sus propias vidas, al mismo tiempo que la sociedad y el Estado se abren a procesos más interactivos con la población.

2.3 Derecho a votar y ser votados

Para los entrevistados estas libertades son las que se ven reducidas, afectadas o limitadas a la hora de votar:

Derecho a votar:

- Acceso a la información suficiente y movilización (transporte adecuado) para ejercer el voto efectivamente.
- La pérdida, deterioro y en ocasiones la sustracción de la cédula de identidad personal por otra persona o promotores políticos en la compra de votos, limita el derecho al sufragio.
- La presencia de personas con discapacidad en especial en las áreas rurales por las condiciones de infraestructuras (gradas y barreras arquitectónicas en centros de votación, mesas en lugares de difícil acceso), afectan la movilidad necesaria para cumplir con el acto cívico. Todavía hay insuficiente atención para con esta población.
- El analfabetismo básico o funcional representa un obstáculo para emitir el voto informado (imposibilidad o limitaciones para la consulta del padrón electoral).
- El hecho que las papeletas estén solo en un idioma (español) dificulta la votación en regiones indígenas.
- En el tiempo de emitir su voto, la insuficiencia de ingresos es una limitante para muchas personas que no tienen documento de identidad porque se ha extraviado, ya que los costos para sacar cédula son elevados si se ha perdido.

- Falta de concientización o cultura política sobre la responsabilidad de emitir el voto. El Estado, a través del Tribunal Electoral, debería poner a disposición mayores recursos –de todo tipo- para que se logre un verdadero voto informado, sobre todo en lo relativo a las propuestas electorales –planes de gobierno (nacional y local)- de los diferentes candidatos y candidatas, que atienda específicamente a las carencias de esta población y al derecho a tener la información en lenguaje sencillo e idioma originario.

Derecho a ser votados:

- Falta de acceso más igualitario de los candidatos a los medios de comunicación social.
- La ausencia de partidos políticos donde los mismos pobres tengan un papel protagónico, ligado a la falta de recursos económicos y al costo de la campaña política impide la candidatura de candidatos por la libre postulación.
- Las donaciones económicas anónimas y sin límite pueden comprometer a los electos, privatizando decisiones de interés público una vez que las personas que los representarán políticamente llegan al ejercicio del cargo de elección popular, en virtud de los favores o donaciones que ha recibido para llevar a cabo campañas electorales onerosas.

Entre los medios favorables que las instituciones públicas ponen a disposición de la población pobre para las votaciones, están:

- Las papeletas de votación tienen la bandera de los partidos a todo color y la foto de los candidatos de manera que quienes no saben leer pueden identificar a su candidato de preferencia, pero existen personas que no emiten su voto porque no sabe cómo hacerlo ya que no saben leer y escribir, o hablan otros idiomas.
- El diseño de las papeletas es adecuado.
- El padrón electoral es bastante completo. Sólo que la persona tiene que verificar a tiempo si está inscrita y en qué mesa le toca votar.
- Se les da prioridad a mujeres embarazadas, o al papá o mamá que lleguen a las urnas con uno o más hijos, aunque no hay otras atenciones especiales.
- En cuanto a la modalidad de votación y analfabetismo (voto electrónico versus voto manual), hasta la fecha no se ha introducido el modo electrónico. Pueda ser que este modo sea complicado para la gente que no sepa manejar computadora. La papeleta es adecuada para personas analfabetas.

Los entrevistados coinciden que el nivel de participación política de la población pobre durante el día de las votaciones en Panamá es bastante alto. En general más del 70% de la población participa en las elecciones, aunque en los referendos este porcentaje es variable.

En cuanto a las probabilidades e involucramiento en la compra de votos y el clientelismo en los electores, en general la compra de votos no se hace de manera directa, sin embargo hay muchas otras maneras de hacerlo por medio de promesas de trabajo y por favores hechos durante la campaña. Se manifiesta sobre todo con el ofrecimiento de empleo en el aparato estatal, así después de las elecciones y la instalación de un nuevo gobierno vienen los despidos masivos de los opositores para nombrar a los miembros del propio partido. También se hace a través de favores durante la campaña o después de las elecciones. El clientelismo se manifiesta por el compadrazgo, favores, promesas de obras, nombramiento y el ofrecimiento de bienes materiales al votante. Estas prácticas comprometen al votante como agradecimiento. El mayor proselitismo

el mismo día de las elecciones se hace llevando a la gente en un transporte del partido o de los candidatos hacia los recintos electorales.

El ejercicio del derecho del voto genera expectativas que decepcionan a algunos por las promesas incumplidas, donde los gobiernos entran y salen del poder y no cambia la situación de los pobres. Hay en algunas personas y grupos un ambiente de decepción y apatía hacia los políticos y los partidos.

Se desprende de lo anterior que la población pobre percibe limitaciones significativas, reducción o limitación de libertades en sus apuestas electorales, producto de deformaciones del sistema político, como del prebendarismo y el clientelismo. A pesar de una alta votación, se avanza hacia mayores niveles de decepción y creciente apatía. Es decir, los ciudadanos no perciben que las votaciones sean un medio efectivo de elección y distribución de la representación popular en las instituciones públicas, no se sienten realmente involucrados ni incluidos pues el acto electoral tampoco significa la apertura de posibilidades de crear una democracia de la ciudadanía, como se advierte mejor en el siguiente eje.

2.4 Incidencia política

Las organizaciones o comunidades exigen sus derechos y se presentan frente las instituciones públicas, por medio de todo un abanico de formas diversas. Generalmente en forma colectiva, a través de reuniones con autoridades, movilizaciones, acceso a los medios de comunicación, quejas a la DP, entre otras.

Su poder de incidencia en la toma de decisiones se proyecta a través de acciones diversas como: el voto como factor de cambio, a través de la pendularidad electoral (votar por la oposición); auditorías sociales; movilizaciones y huelga; mesas de diálogo y acuerdos luego de acciones de presión; uso de mediadores como la DP, iglesias etc.

Los requerimientos o invitaciones de la población pobre a los procesos y espacios de toma de decisiones por parte de las instituciones públicas son muy limitadas y no significan involucramiento real. La mayoría de los entrevistados lo percibe así, a excepción de la inclusión ocasional de comarcas indígenas en contados temas o las quejas en la DP que muchas veces no tienen efecto real en cambiar situaciones injustas.

No existen mecanismos legales de participación y queda a discreción de las instituciones públicas escuchar la opinión de las personas pobres. El proyecto de ley de participación ciudadana y el proyecto de descentralización municipal, acordadas en la Concertación Nacional y consultada con líderes de todo el país, fueron relegadas totalmente por el gobierno.

En las entidades consultadas sí existe personal especializado para tratar con personas que tengan un bajo nivel de entendimiento por sus condiciones culturales y/o extracción social, pero esto no ocurre así en la mayoría de las instituciones públicas.

La mayor parte de las instituciones públicas no hacen esfuerzos con las organizaciones de la sociedad civil para mejorar la comunicación con la población pobre y alcanzar mayores grados de involucramiento en la toma de decisiones políticas; más bien las OSC son las que intencionan esos esfuerzos a través de procesos de incidencia, coordinación, y articulación entre gobierno y entidades populares.

Hay organizaciones representativas de los sectores de niñez, adolescencia y mujer, sin embargo no se puede decir que todos estos grupos se han consultado al momento de tomar decisiones sobre los destinos de esta población. En el caso de las mujeres existe un gradual involucramiento en la toma de decisiones, producto del proceso de incidencia del movimiento de mujeres.

Existe discriminación por parte de las instituciones públicas al momento de tener que tomar en cuenta las necesidades de un tipo particular de comunidad (afro descendientes, indígenas, etnias particulares).

En la actualidad, organizaciones de la sociedad civil que históricamente participan de forma beligerante impulsando los temas de estas poblaciones y colocando en las agendas la priorización de los mismos, son vistas como grupos opuestos a la gestión gubernamental.

El escenario actual de organización y participación ciudadana de las personas pobres en los procesos decisionales, tanto a nivel comunitario como a nivel organizacional más complejo, hasta la gestión de la red pública institucional en Panamá, arrojan un panorama de incomunicación, marginalidad y hasta hostilidad hacia organizaciones de pobres y las entidades que trabajan con ellos.

2.5 Rendición de cuentas

En cuanto a la rendición de cuentas, como mecanismo a través del cual la población conoce cómo están siendo gastados los recursos del Estado y en el caso de la población pobre, cuáles son los recursos que le serán asignados para mejorar sus condiciones, todos los consultados concuerdan que existe una legislación en materia de *habeas data* que es la Ley 6 de 2002, sin embargo, no se hace uso debidamente y muchas instituciones públicas no responden a las solicitudes de transparentar la información.

El gobierno anterior promovió la Ley 2 y la DP impulsa su nodo de transparencia, pero la población pobre es la que menos dispone de la información necesaria para poder recurrir en plazo rápido y razonable.

Una parte de las entidades consultadas ha impartido talleres de capacitación sobre el derecho a exigir rendición de cuentas. Los sistemas informáticos son los de más acceso a la información pero con poca utilización por parte de la población pobre, producto del costo y el analfabetismo digital.

Las únicas instituciones públicas que ofrecen ese espacio de rendición de cuentas y auditorías sociales a la población pobre son el Ministerio de Salud y la DP, pero en general la población pobre no dispone de la información necesaria para poder recurrir a las instituciones públicas en un plazo rápido y razonable. Solamente en una parte de las OSC existen programas de intervención en apoyo al requerimiento de rendición de cuentas, auditoría social y acciones de integridad hacia la población pobre.

El tema de rendición de cuentas y transparencia no tiene significación en muchas de las acciones de las organizaciones pobres y OSC, y el gobierno tampoco los promueve manejándose el tema más bien centrado en los controles institucionales como la Contraloría y la Procuraduría.

El balance final de la relación entre participación y pobreza en el caso de Panamá es que de acuerdo a la investigación se puede afirmar que hay avances en la existencia del derecho de las personas a determinar su propia forma de organización, por el desenvolvimiento de variadas formas de realizarlos con muchas variantes en su ejecución, pero desarrollándose en un medio difícil y adverso. El derecho de elegir y ser elegido se produce pero en forma incompleta, dada la limitación de derechos y la existencia de sistemas, culturas y políticas tradicionales que debilitan el involucramiento real de la gente pobre en la democracia electoral. El derecho a participar en la redacción de normas y políticas junto con los representantes de las instituciones públicas está afectado por la falta de interlocución de estas instituciones y la exclusión de las agrupaciones populares y de los que con ellos colaboran. El derecho de exigir rendición de cuentas a los representantes de las instituciones públicas es mínimo, porque a pesar de las leyes existentes no es animado significativamente ni por instituciones públicas ni por las mismas entidades populares y de OSC.

Esta situación es acumulativa pues el sistema político y sus instituciones, como producto de los procesos históricos y culturales, se han visto afectadas por la presencia de diversos nudos críticos:

- En momentos de la historia de la República, se incentivó el mantenimiento y acceso al poder mediante las reglas del fraude, el engaño, la coerción, la violencia y el clientelismo.

- El respeto a los procesos y resultados electorales fue parte de un concepto e institución bien instalada en los discursos de los partidos políticos, los presidentes de la República y candidatos a puestos públicos, pero con muy pocas excepciones hubo la madurez para aceptarlo y defenderlo en el marco de las normas legales existentes y los principios éticos más elementales.
- La precaria gobernabilidad y escasa capacidad para construir acuerdos entre los actores políticos del gobierno, los partidos de oposición y el sector civil, dificultaron la estabilidad democrática y el cumplimiento de las reglas del juego hacia una institucionalidad fuerte y duradera.
- Las frecuentes convulsiones sociales (de estudiantes, trabajadores, educadores, y organizaciones cívicas) produjeron inestabilidad política, pero al mismo tiempo, las débiles instituciones políticas y su irrespeto reiterado generaron tensiones, violencia y enfrentamientos en diversos grupos sociales.
- La falta de fundamento ideológico y programático de los partidos políticos ha limitado su estabilidad, eficacia y transparencia en beneficio del desarrollo nacional. Durante la mayor parte de la vida republicana los partidos políticos se forjaron al calor de los intereses económicos y clientelistas.
- Organismos de la sociedad civil como organizaciones estudiantiles, gremios de educadores, intelectuales, clubes cívicos, movimientos de mujeres, sindicatos de trabajadores, asociaciones de agricultores e indígenas, y medios de comunicación social han jugado un papel importante en la denuncia, fiscalización, preservación y defensa de las instituciones políticas y del orden democrático en el país, superior, muchas veces, del interés e iniciativa mostrada por los partidos políticos. La percepción de corrupción de la clase política es un problema que afecta la democracia y el desarrollo.
- Ha existido creciente defraudación y desconfianza de los ciudadanos por la ineficiencia e ineficacia de los sistemas políticos. Dudan cada vez más de su legitimidad y capacidad para representar sus intereses.
- Las demandas sociales antes canalizadas mediante dirigentes políticos, ahora se expresan de manera directa a través de protestas sociales y acciones que muchas veces generan conflicto, pues los ciudadanos dudan y desconfían de los líderes políticos como sus representantes e interlocutores, y porque los partidos no han sido capaces de canalizar las demandas y expectativas de la población.
- El examen reciente¹⁸⁸ al sistema electoral y a la institucionalización del sistema de partidos panameño, nos arroja como diagnóstico las siguientes características: un sistema donde conviven partidos institucionalizados y otros cuya institucionalización es inexistente, según el examen de sus modelos originarios. El número efectivo de partidos es el resultado de un sesgo fuertemente mayoritario debido a la combinación de circunscripciones uninominales y circunscripciones plurinominales muy pequeñas, además de una fórmula electoral de cuotas que otorga los residuos a los individuos, que suelen ser de los partidos que obtuvieron los cocientes. La competencia tiende a ser centrípetra con partidos ideológicamente moderados, aunque sus nexos ideológicos con la sociedad son débiles. La legitimidad del sistema es ambigua, ya que las elites apoyan fehacientemente a los partidos políticos y a las elecciones, pero la ciudadanía no. En ese sentido, ambos parecen vivir en mundos políticos distintos, uno autocomplaciente y satisfecho, el otro, desencantado y radicalmente crítico.

188 Brown, H. (2006). *Elementos para un marco estratégico de reformas electorales en Panamá*. IDEN, Panamá. Pág. 17.

3. Debate conceptual y empírico: pobreza y participación política en Panamá

3.1 Equidad, bienestar y desarrollo humano

La equidad y el bienestar social significan el pleno acceso a los servicios básicos para todas las personas de la sociedad, en cumplimiento de sus inalienables derechos económicos, sociales y culturales. La ausencia de equidad y bienestar significa la preeminencia de la vulnerabilidad, la exclusión y desintegración social en la población.

La equidad apunta a la realización de una sociedad para todos y todas, fundamentada en el respeto a todos los derechos humanos y libertades fundamentales, la participación democrática, la diversidad cultural y religiosa, y las necesidades especiales de las personas excluidas y en desventaja.

Amartya Sen apuesta por la apertura del concepto de bienestar hacia nuevas dimensiones más allá de la mera acumulación u opulencia, pues supone una visión del bienestar como espacio crucial para evaluar la calidad de vida centrado en las capacidades de las personas, ya que éstas captan el alcance de sus libertades positivas, por lo que el bienestar lo constituye la expansión de las capacidades de los individuos para poder optar entre diversas opciones.

El proceso de ampliación de las opciones de la gente y el nivel de bienestar que logran, se halla en el centro del concepto mismo del desarrollo humano. Esas opciones esenciales de la gente son: disfrutar una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para tener un nivel decente de vida. El desarrollo humano no concluye ahí, pues están presentes en las sociedades humanas otras opciones a las que muchas personas les asignan gran valor y que cubren desde la libertad política, económica y social, hasta una gama de oportunidades para tener una existencia productiva y creativa. El ingreso es sólo una opción importante, un medio, pues el fin es el desarrollo humano sostenible.

El desarrollo es el proceso vital hacia el bienestar, pues significa el desenvolvimiento hacia el mejoramiento del nivel y calidad de vida. El crecimiento económico sin equidad ni bienestar no es desarrollo pues

“El desarrollo humano sostenible DHS es un desarrollo que no solo genera crecimiento económico, sino que distribuye sus beneficios equitativamente, que regenera el ambiente en lugar de destruirlo; que potencia a las personas en lugar de marginarlas. El DHS otorga prioridad a los pobres, ampliando sus opciones y oportunidades, y crea condiciones para su participación en las decisiones que los afectan. Es un desarrollo en pro del pobre, en pro de la naturaleza, en pro del trabajo, de las mujeres y los niños”.¹⁸⁹

En este enfoque el ser humano y las relaciones entre las personas se ubican en el centro del desarrollo. A partir de ellas se mira, analiza y propone el cambio institucional sobre los diversos aspectos que influyen en las relaciones y la vida de la gente: el empleo, la educación, las tecnologías, el comercio, la salud, el medio ambiente y la vida misma. De allí que la inversión más rentable es aquella que se hace en el incremento de las capacidades humanas tanto en política, educación, salud, calidad de vida, y mejorando las aptitudes de elección de una sociedad y de cada uno de sus miembros, de modo que puedan ejercer sus derechos y obligaciones, aprovechando al máximo sus oportunidades sin poner en peligro las opciones de las generaciones futuras.¹⁹⁰

En este marco cobra relevancia el rol de la participación, en especial en torno al proceso de la formulación e implementación de las políticas públicas. En América Latina por mucho tiempo prevaleció la idea que el problema consiste en formular la “política correcta” para luego convocar a los distintos actores que estarían esperando conocerla para poner en marcha su ejecución. Esta idea refleja una visión muy limitada sobre el papel de los actores en la gestión de las políticas públicas. Lejos de ser pasivas receptoras de las decisiones

189 PNUD (1997). *Informe Sobre Desarrollo Humano*. Pág. 23.

190 Calderón, F. (2002). *La Reforma de la Política*. Edit. Nueva Sociedad. pp. 4-5.

políticas o simples entidades ejecutoras de las mismas, los actores son portadores de intereses desde los que interpretan activamente el “deber ser” formulado por la política. El olvido del papel que tienen los actores y la racionalidad económica ha llevado muchas veces a diseñar políticas en abstracto, como si se tratara solamente de un desafío técnico o de un ejercicio intelectual. El desafío no es entonces sólo formular las políticas correctas, sino incorporar los actores al proceso de formulación y ejecución de esas políticas.

Para construir equidad y bienestar es importante cultivar una ciudadanía formada, crítica y madura que comprenda y asuma que todas las personas son sujetos de derechos y obligaciones. Cualquier sistema que no sea sosteniblemente fundamentado en un modelo participativo y transparente se convierte en un esquema autoritario que pervierte los objetivos enunciados, por muy bellamente expresados que estén. Es innegable la necesidad de estrechar o anular la brecha entre el quehacer público y la ciudadanía. Sólo en la medida en que el ciudadano se considere parte del ciclo de políticas públicas tendrá la iniciativa de ser actor y fiscalizador.

El Estado necesita ser transformado con espacios de más vigencia de la sociedad civil, reivindicando la presencia gradual de los sujetos en los diversos niveles de consulta, discusión y toma de decisiones con respecto a estrategias, planes y proyectos. La participación requiere una triple credibilidad del Estado: que se lo considere democrático, honesto y eficiente. Es decir, representativo a todos los niveles, descentralizado y defensor decidido de las libertades de la sociedad.

En Panamá, reconociendo avances y logros, queda mucho camino por hacer en cuanto a la equidad y el bienestar. Tres brechas estructurales –entre otras- se presentan como grandes desafíos a la equidad para los y las habitantes del territorio:

3.1.1 La brecha entre riqueza y pobreza

Panamá a pesar de su ubicación como país de categoría mediana-alta en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), y de ser uno de los países latinoamericanos con mayor inversión social per cápita, posee profundas desigualdades socioeconómicas que lo hace engrosar la lista de los países con las peores distribuciones del ingreso y que padece la asincronía que su alto nivel de inversión social no se asocia con la necesaria reducción de la pobreza.

En Panamá la mitad más pobre posee el mismo volumen de ingreso que el 1% más rico. El ingreso promedio del 20% más rico es cuarenta veces mayor que el ingreso promedio del 20% de los más pobre.

La encuesta de niveles de vida del MEF (2003) identificaba que aproximadamente cuatro de cada diez personas vive en condiciones de pobreza (36.8%) y, del total de la población el 16%, es decir, 509,000 personas sobreviven en condiciones de pobreza extrema. En el área rural no indígena un poco más de la mitad de la población es pobre (54.0%) y una de cada cinco personas está en pobreza extrema (22.0%). En las áreas indígenas la casi totalidad de la población es pobre (98.4%) y son pobres extremos (90%). Las ciudades son menos afectadas que el campo, con 20% de pobreza y 4.4% de pobreza extrema.¹⁹¹

El país está marcado por el desequilibrio regional expresado en hechos como estos: los niños y niñas de la Comarca Emberá poseen una esperanza de vida 13 años menor que los de la provincia de Panamá. La tasa de mortalidad infantil es cuatro veces mayor (58.1 por mil nacidos vivos) en la Comarca Emberá que en la Provincia de Panamá (16.0 por mil nacidos vivos). La desnutrición infantil afecta el 6% de los menores de cinco años en el área urbana, sin embargo, esta proporción es de casi tres veces más (15% en el área rural no indígena) y casi ocho veces más (49%) en el área indígena.

191 PNUD-MEF (2005). “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. *Segundo Informe*. Panamá. p. 13.

El cuadro siguiente muestra el comportamiento del Índice de Pobreza Humana a nivel de las diferentes provincias y comarcas del país, lo que visibiliza que a pesar de los avances logrados en el país durante la última década, la pobreza humana estaba presente con diversa intensidad en todas las áreas y con mayor concentración en algunas de ellas, lo cual es indicativo de la existencia de situaciones críticas para el desarrollo humano.

Tabla 1. Comportamiento del Índice de Pobreza Humana (1990/2000)

Provincia	% Carencia promedio de servicios ¹⁹²		Índice de pobreza humana IPH/	
	1990	2000	1990	2000
Nacional	20.8	14.5	15.3	10.8
Bocas del Toro	22.8	28.4	20.2	21.3
Coclé	27.9	18.4	19.8	13.1
Colon	16.8	12.2	12.4	9.2
Chiriquí	23.4	16.2	17.1	12.0
Darien	61.4	45.9	44.0	33.0
Herrera	25.7	13.7	18.8	10.9
Los Santos	14.3	6.4	16.4	10.1
Panamá	7.2	5.6	7.0	4.8
Veraguas	41.5	10.1	31.8	19.2
C. Kuna Yala	58.9	68.9	50.5	12.5
C. Ngobe. Bugle	89.8	78.9	58.2	-12.4

Fuente: Índice de Pobreza Humana PNUD, Panamá, 2001.

Pero más del 50% de la población en pobreza es menor de 20 años de edad, es decir, buena parte de los pobres son jóvenes o lo serán a corto plazo.¹⁹³ La pobreza merma las oportunidades tanto en la búsqueda de superación académica como en la esperanza de un empleo digno. Se puede afirmar que sólo un tercio (1/3) de las personas jóvenes reúne los elementos básicos que demanda el mundo moderno (tecnología, educación e idioma).

Para los jóvenes existe un contexto de mayor informalidad y flexibilidad en el empleo. Este fenómeno se está traduciendo en una menor cobertura de la seguridad social que afecta más a los jóvenes por el efecto combinado de las deficiencias formativas y la dinámica del mercado laboral. Los jóvenes panameños reportaron que en promedio están iniciando su experiencia laboral a los 16 años y que generalmente la combinan con los estudios. La inserción laboral, sin embargo, es más frecuente en el grupo entre los 20 y 24 años de edad, pues el 78.5% señaló haber trabajado alguna vez, el doble de la aportada por el grupo de los de 15 a 19 años. Los hombres (69.5%) han trabajado en una frecuencia de 20 puntos porcentuales más alta que las mujeres.

Panamá posee un bono demográfico en las personas jóvenes, centrado en el hecho que el grupo de edad mayoritario está dejando de ser el de 0 a 9 años de edad, pues se calcula que para 2015 será el grupo de 15 a 24 años de edad y, para 2025, será el de 25 a 34 años. Es decir a mayor cantidad de jóvenes que puedan

192 Condensa el porcentaje (%) de muertes antes de los 40 años, % de analfabetismo, % sin agua potable, % sin saneamiento básico, % de ingreso bajo canasta básica, y % desnutrición infantil.

193 Ver II Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2004.

encontrar oportunidades para insertarse productiva y socialmente, mayores serán también las oportunidades para que ellos mejoren su calidad de vida y el desarrollo socioeconómico.

Muchos adultos consideran al joven como un problema y como alguien en conflicto con la sociedad, pues el mundo adulto y la sociedad panameña en general muchas veces no reconocen que el joven tiene un papel importante en el desarrollo presente y futuro del país. Un ejemplo: el total de casos jóvenes involucrados en problemas con la justicia, representan sólo el 2% de la juventud, y de la totalidad de casos de delitos graves, únicamente un 3.1% puede atribuirse a las y los jóvenes.

Pero veamos como la desigualdad social y la pobreza afectan la educación¹⁹⁴ y la salud:

En cuanto a educación, Panamá ha logrado un avance significativo en la expansión cuantitativa de la matrícula escolar. La matrícula en el 2005 ascendió a 770,212 estudiantes distribuidos en los diferentes niveles del sistema educativo. El país cuenta con una amplia red de servicios educativos que se extiende a todas las provincias, distritos y comarcas. Pero la expansión de la matrícula sólo se refiere a las oportunidades de acceso de los alumnos a la educación, cuando se requiere más, como asegurar el acceso, la permanencia y la culminación en una educación de calidad, la meta aún no se alcanza, ya que de cada 1000 alumnos que ingresan al primer grado se gradúa de VI grado un 61.1%, sin repetir ningún grado, y de la educación media se gradúa de VI año el 34.7%, sin repetir ningún año.

No existe la necesaria equidad e igualdad de oportunidades educativas. La población rural y la población indígena son las más afectadas por la situación de pobreza del país. Los años de escolaridad promedio de la población de más de 15 años son: 2.8 en la Comarca Ngöbe Buglé, 3.5 años en la Emberá, y 3.5 en Kuna Yala, con relación a 9.8 en la provincia de Panamá y de 5.9 del promedio en el área rural. Los indígenas tienen cuatro años menos de escolaridad que los no indígenas, pero la brecha disminuye en los niños y las niñas indígenas de entre 12 y 17 años, y la diferencia con los niños y las niñas no indígenas es de dos años. El promedio de escolaridad de los hombres es de cinco años y de las mujeres de menos de cuatro años.

El analfabetismo en el año 2000 fue de 45.9% en la Comarca Ngöbe Buglé; 38.5% en la Kuna Yala; 34.5% en la Emberá Wounaan; mientras que en Panamá fue de 2.8% y en Colón 3.7%.

Tabla 2. Alfabetización por sexo, nivel de pobreza y área geográfica 2003, porcentaje de personas de más de 15 años que pueden escribir y leer

	Total	Pobreza extrema	Todos los pobres	No pobres	Áreas urbanas	Áreas rurales no indígenas	Área indígena
Total	93	73	83	97	98	89	61
Hombres	94	79	86	97	98	89	76
Mujeres	92	66	80	97	98	89	46

Fuente: Estudio de Pobreza del Banco Mundial. Panamá. 2003. Pág 85.

El acceso a la educación media es bastante bajo entre los indígenas y entre los más pobres. Solamente el 26% de las comunidades tiene colegio o escuela de nivel medio. Básicamente, las comunidades urbanas son las más beneficiadas con estos establecimientos educativos. Pocas comunidades rurales e indígenas cuentan con colegios de secundaria y en las de difícil acceso éstos no existen.

194 Consejo Nacional de Educación (2006). *Documento para la Acción*. Panamá.

El porcentaje de docentes con educación superior fue de apenas 28% en la Comarca Emberá y 22% en la Ngöbe Buglé durante el año 2000, comparado con el 76.% en la provincia de Panamá, 70% en la de Los Santos y 49.% en las zonas rurales.

Un ejemplo de la falta de equidad en el sistema educativo es el hecho de que los niños y jóvenes del campo y los indígenas, quienes en conjunto representan la mitad de la población en edad escolar, reciben solo el 35% del total de los subsidios de la educación. La forma como se destinan los recursos favorece a las zonas urbanas en desmedro de las zonas rurales e indígenas.

Ante esta situación, al sistema educativo le urgen cambios profundos. Se debe convocar un proceso de búsqueda de alternativas a la crisis de un sistema educativo, que debe tener capacidad para responder con la calidad y la evolución necesarias a sus actuales y futuros educandos, y que carece de capacidad inclusiva para sumar segmentos de la población que quedan al margen de la instrucción, o que reciben una educación de baja calidad.

En cuanto a la salud, a pesar de los avances en esta materia los pueblos indígenas están en el nivel más bajo de la población panameña. Los servicios de salud son de difícil acceso para los pueblos indígenas por factores geográficos, climatológicos y económicos, y no armonizan con su medicina tradicional. Los indicadores de salud en las poblaciones indígenas no dejan lugar a dudas y como afirma Toribia Venado:

“La falta de infraestructura que permita a los pueblos indígenas acceder a la atención en salud, constituye la principal limitante, unido a la dificultad de contar con recurso humano capacitado y disponible para laborar en esas regiones. Para recibir la mínima atención, las comunidades deben desplazarse a largas distancias, con escasos recursos económicos y confrontando dificultades en cuanto a la calidad de atención de los servicios médicos.”¹⁹⁵

En conclusión, Panamá es un país rico pero empobrecido. Un análisis objetivo de los recursos con los que cuenta el país, real o potencialmente, establece la desproporción con los niveles de pobreza y la brecha creciente en la distribución del ingreso. El Informe Nacional de Desarrollo Humano 2002 afirma que el modelo de desarrollo no responde a las necesidades diversas que emanan de las diferentes expresiones de la pobreza evidentes en el país. Panamá no merece ser pobre y no tiene por qué ser pobre.

Panamá es uno de los países que más invierte en programas de desarrollo social. Según la CEPAL el país posee un gasto per cápita y un aporte en relación al PIB superior al promedio regional y superior a un número importante de países, entre ellos Costa Rica, México, Colombia, El Salvador y muy cercano a Chile. Pero el resultado ha sido la poca eficiencia de esa inversión si se compara con los resultados obtenidos por países que invierten menos o en cantidades proporcionalmente similares, que conduce a que Panamá tenga el doble de pobreza que Chile o Costa Rica.

Históricamente Panamá también se ha caracterizado por la subordinación de las políticas sociales a las políticas económicas y decisiones políticas, que afecta el impacto de los esperados y necesarios efectos de esas políticas sociales sobre la calidad de vida de la población.

Lo cierto es que la necesaria reactivación económica del país no resuelve estos problemas de fondo, pues el crecimiento socioeconómico sin equidad solo reproduce desigualdades y brechas con abismales distribuciones de la riqueza.

195 Venado, T. (2001). “Situación de salud en las áreas indígenas”. *Panamá: Comisión de salud de grupos vulnerables Informe Desarrollo Humano*. PNUD. Panamá. Pág.7.

3.1.2 La brecha territorial

La brecha estructural no es exclusivamente de ingreso, sino también territorial. Panamá es uno de los países más centralistas de la región. La excesiva centralización del poder debilita la capacidad de desarrollo autónomo de provincias, comarcas, municipios y comunidades, lo que repercute en la no-satisfacción efectiva de las necesidades e intereses de la población que representan.

Solamente el 2.7% del presupuesto nacional llega a los municipios (casi la mitad le corresponde al Municipio de la Ciudad de Panamá). Más de la mitad de los 74 municipios del país son subsidiados y se encuentran en condiciones económicas deficitarias. Se tienen muy escasos recursos para gastos de inversiones. No existe una política coherente y continua de crédito municipal, ni de capacitación, ni carrera administrativa, ni asistencia técnica a los funcionarios municipales.

Es evidente la existencia de una baja capacidad administrativa que genera a su vez una baja capacidad financiera, mientras que la mayor parte de los servicios básicos de la población están en manos del poder central.

Por otra parte en comarcas y regiones indígenas así como en muchos municipios rurales aparece la expresión de los más altos índices de analfabetismo, desnutrición, morbilidad y pobreza.

Tabla 3. Comportamiento del nivel de pobreza según Provincia, 2003

Provincias	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	No pobre
Nacional	17%	20%	63%
Bocas del Toro	51%	19%	30%
Coclé	28%	29%	43%
Colón	10%	33%	57%
Chiriquí	11%	25%	65%
Darién	37%	35%	28%
Herrera	4%	25%	70%
Los Santos	8%	20%	73%
Panamá	5%	15%	80%
Veraguas	20%	34%	46%
Comarca Kuna Yala	92%	7%	1%
Comarca Emberá	94%	2%	4%
Comarca Ngöbe Buglé	92%	7%	2%
Nacional	17%	20%	63%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (2003). *Distribución del Ingreso en Panamá*. Pág.31.

La mayoría de los municipios del país son vulnerables. Cuatro quintas partes de los municipios se concentran en los niveles bajos y muy bajos de desarrollo, marcados los primeros con deficiencias en la administración y aspectos financieros. Sólo ocho municipios están ubicados en nivel medio y únicamente cuatro en el nivel alto.¹⁹⁶

Los gobiernos locales expresan la ausencia, pérdida o disminución de competencias, capacidades, representación y funciones. Panamá refleja la existencia de una contradicción entre lo que proclaman la

¹⁹⁶ IPADEM (2000). *El Régimen Municipal en Panamá*. Panamá. IPADEM.

Constitución y las leyes sobre autonomía de los gobiernos locales y la realidad imperante: la excesiva concentración centralista en lo financiero, político y administrativo. Se vive una sobrecarga de las demandas de la población hacia las instituciones estatales, lo que se correlaciona con el debilitamiento de la capacidad gubernamental de respuesta, lo cual genera un conjunto de desequilibrios.

El gobierno local es una figura política y administrativa, un instrumento y expresión del poder democrático de la ciudadanía asentada en un territorio, y su misión es participar aportando los planes locales de desarrollo y el fortalecimiento de la dimensión democrática. Sin embargo se ha impuesto una especie de cultura centralista, construida en torno a los intereses que se fraguan con relación a las ventajas de esa posición y que es diseminada e introyectada en toda la sociedad. Pero esta cultura centralista tiene su situación límite: el escaso consenso que se logra en torno de políticas y programas públicos, lo que nos refiere al problema del enervamiento del sistema político, a la poca identificación de estamentos políticos con los problemas reales y a la necesidad de cambiar valores y prácticas culturales y políticas.

El problema de la inequidad se da tanto verticalmente, por la distribución del ingreso entre los estratos sociales, como horizontalmente por la concentración del ingreso desde el punto de vista territorial. Se requiere una mayor integración nacional para lograr una mejor distribución del ingreso y la riqueza, tanto vertical como horizontalmente, vía la descentralización con delegación de competencias, y mayor control y autonomía local sobre los recursos.

3.2 Pobrezas y potencialidades indígenas

Mafred Mac Neef afirma que “el desarrollo se refiere a las personas y no a los objetos”¹⁹⁷ por lo que la elevación de la calidad de vida de las personas es su principal objetivo, entendiendo que esa calidad de vida “dependerá de las posibilidades que tengan las personas de satisfacer adecuadamente las necesidades humanas fundamentales”¹⁹⁸ en las que se incluyen tanto las de subsistencia y protección, como la identidad, libertad, creación, afecto, entendimiento, ocio y participación. Entonces no es una sola pobreza la que existe, sino pobreza cuando “cualquier necesidad humana no es adecuadamente satisfecha”¹⁹⁹ según Mac Neef. Las necesidades no son solo carencias sino potencialidades, y por lo tanto pueden llegar a ser recursos.

Los pueblos indígenas poseen carencias que suponen vulnerabilidad, pero al mismo tiempo potencialidades no solo para su propio desarrollo, sino como aporte al desarrollo humano sostenible de Panamá. Pero esto no será posible si la relación de la sociedad en su conjunto con los pueblos indígenas no cambia su perspectiva y formas de proceder y relacionarse. El verticalismo, las acciones parciales inconexas, la subordinación y el paternalismo deben ser superados por satisfactores sinérgicos, como políticas integrales, la consulta y la participación real.

Cada vez más se abre paso en el Estado y la sociedad la idea de que no es posible imponer modelos de desarrollo a los pueblos indígenas, sino por el contrario, que las potencialidades evidentes y subyacentes pueden y deben aportar a la construcción de una sociedad y una democracia mejor para todos y todas. Veamos algunas de las potencialidades de los pueblos indígenas:

3.2.1 La población indígena

Las poblaciones indígenas se diferencian de la urbana o rural por su dimensión étnica, que permite desarrollar como conjunto social lazos fuertes de solidaridad o identidad social, teniendo como fundamento los factores señalados, a los que deben agregarse los aspectos históricos.

197 Mac Neef, M. (1999). “Desarrollo a Escala Humana. Una Opción para el Futuro”. En: *Economía de solidaridad y cosmovisión indígena*. Abya Yala: Quito. Pág. 67.

198 Ibid. Pág. 67.

199 Ibid. Pág. 70.

Existen entre 33 y 40 millones de indígenas en América Latina distribuidos en 400 pueblos con identidad de lengua y cultura. El 70% de esos pueblos está compuesto por poblaciones de menos de 5 mil personas. La mayor parte de ellos (90%) se encuentra en Mesoamérica y el área andina; 6% en la Amazonía y 4% en el Caribe y el Cono Sur. La población indígena ascendía a 6.76 millones de personas (20% de la población total) en Centroamérica, con el 80% de esa población concentrada en Guatemala.

El peso de esta presencia en los diversos países hace posible distinguir dos tipos de realidades de acuerdo a la proporción de población indígena²⁰⁰:

- En sociedades multiétnicas como Guatemala y Bolivia donde los pueblos indígenas alcanzan a 66% y 60% -respectivamente- de la población, e incluso Perú y Ecuador con el 40%, donde han ocurrido formas de exclusión en base del prejuicio racial, cuando la población indígena mayoritaria o de amplia proporción es objeto de imposición de una cultura dominante por parte de grupos minoritarios.
- En sociedades multiétnicas más homogéneas (independientemente del grado de mestizaje) donde los pueblos indígenas posee un número reducido, como es el caso de Panamá con el 10%, Costa Rica con el 1% y el resto de la región con el 5 al 7% de la población total. En estos países generalmente se ha carecido de consideración social, económica, política y cultural, pues se ha ignorado la condición específica de la minoría étnica, en donde generalmente se concentran los índices más desfavorables de calidad de vida.

Las etnias indígenas que habitan el istmo de Panamá se encuentran hoy en tres modalidades diversas²⁰¹:

- Los grupos que han permanecido relativamente aislados y que conservan sus propios esquemas culturales y económicos.
- Los grupos que conservan gran parte de su cultura, pero que están directamente articulados a una economía de mercado, sean rurales o urbanos.
- El sector de la población desindianizado por el integracionismo y que ha perdido sus esquemas culturales y formas de organización.

Ubicaremos como población indígena a los dos primeros, estructurados en ocho pueblos indígenas: Ngöbe, Kuna, Emberá, Wounaan, Buglé, Naso, Bokota y Bri Bri, que representan aproximadamente 285,231 personas, el 10% de la población panameña, esto según el Censo del 2000. La mayoría de esta población está en el área rural, y los principales puntos de concentración son la Comarca Ngöbe-Buglé (Ley 10 de 1997). Los Kunas que se encuentran en la Comarca Kuna Yala (Ley 16 de 1953), Comarca de Madungandi (Ley 24 de 1996), la Comarca de Wargandi (Ley 34 de 2000) y en dos comunidades Kunas, Pucuru y Paya (Takarkunyala), las cuales se encuentran en el Parque Nacional de Darién (Decreto Ejecutivo 21 de 1980). Una parte del pueblo Emberá y Wounaan se localiza en la Comarca Emberá (Ley 22 de 1983), otras en el Parque Nacional de Darién y algunas en la provincia de Darién. Los Naso se encuentran en el Parque Internacional de La Amistad y los Bri Bri por las orillas de Río Sixaola, en la frontera de Panamá con Costa Rica.

Un poco más de la mitad (53%) de los pueblos indígenas habitan en las cinco comarcas mencionadas, o sea una 150,073 personas. El 20% del territorio panameño está ocupado por estas comarcas, o sea 15,103.4 km² de los 75,517 Km. cuadrado que mide el país, por lo que debe reconocerse como un logro importante el hecho de la mayoría de los pueblos indígenas tenga sus tierras legalizadas, cumpliendo con un derecho

200 Sojo, C. (2000). *Exclusión Social. Dinámica Sociopolítica y Cultural: Reflexiones sobre el tema desde América Latina*. Versión preliminar.-- Washington: Banco Mundial. Pág. 3.

201 Ordóñez C., y José E. (1996). "La Antropología Crítica Latinoamericana y las Propuestas del Movimiento Indio en torno a la Cuestión Étnica Nacional". En: *CUADERNOS V Jornadas Lascasianas*. México: UNAM. Pág. 89.

histórico, pero una parte están fuera de las comarcas y en terrenos no legalizados, y otros se encuentran ubicadas en áreas protegidas.

Tabla 4. Distribución de la población indígena de Panamá

Población	Absoluta	Porcentaje
Total de la población indígena	285,231	100%
Ngöbe	169,130	59%
Bugle	17,731	6%
Kuna	61,707	22%
Emberá	22,485	8%
Wounaan	6,882	2%
Naso Teribe	3,305	1.2%
Bri-Bri	2,521	.9%
Bokota	993	.3%
No declararon	477	.2

Fuente: X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda, 14 de mayo de 2000.

La principal potencialidad de los pueblos indígenas es su propia población, sus recursos humanos que, como se advierte, son muy diversos y concentrados en sus comarcas y áreas ubicadas en seis provincias del país.

3.2.2 Los territorios

Las reivindicaciones de los movimientos indígenas están ligadas a la tierra, pero sumadas a exigencias de defensa de idiomas, cultura y hábitat. Los movimientos indígenas debaten entre diversos desafíos. Para los movimientos étnicos la legislación y protección de sus territorios, la preservación de la comunidad y los estilos de organización y producción, el acceso pleno a los derechos de ciudadanía, a mantener su lengua, costumbres y creencias son reivindicaciones fundamentales, sumadas a la necesidad de delinear los estados nacionales como multiétnicos y plurinacionales, pues existen pueblos que deben expresarse con derechos definidos en el Estado panameño.

El concepto de comarca fue utilizado en Mesoamérica en la colonia para designar una región, pueblo o provincia especialmente ubicado en un área distante y de difícil acceso que requiere administración especial²⁰², pero su uso histórico sugiere una región cultural, fronteriza, indígena. Así la comarca

“es un terruño indígena con organización política semiautónoma bajo la jurisdicción del gobierno nacional. Aunque es, a la vez, una división geopolítica y un sistema administrativo con límites geográficos y regulaciones internas, no es independiente del estado. Más bien, el Estado reconoce los rasgos únicos de la sociedad indígena en contraste con la nacional, y ambos gobiernos -nacional e indígena- alcanzan acuerdos generales: los indígenas se acomodan a ciertos intereses del Estado de soberanía, seguridad y explotación de recursos, para poder ganar su propio terruño. Son ellos quienes toman la mayoría de las decisiones que conciernen a aspectos culturales, económicos y políticos que afectan a sus poblaciones. Dentro de los límites de esta región geopolítico-administrativa, los indígenas, en gran parte, se gobiernan a sí mismos bajo su propio sistema político, pero todavía mantienen fidelidad al Estado.”²⁰³

202 Herrera, F. (1982). En: *El pueblo Guaimí y su futuro*. Panamá: CEASPA. Pág. 75.

203 Herlihy, P. (1995). "La revolución silenciosa de Panamá: las tierras de la comarca y los derechos indígenas." *Revista Mesoamérica*, Número 29 (junio 1995). Pág. 81.

Tiene su fundamento en las raíces étnicas y territoriales de un pueblo, y supone el mantenimiento de las características propias de esas comunidades emanadas de su historia e identidad. Es un concepto muy diferente al de reserva, que significa marginalidad y apartheid.

En 1925 los Kunas desataron una insurrección que intentó romper los lazos con el Estado panameño como respuesta al colonialismo interno expresado en una política de integración forzada. El gobierno de Panamá reconoció con la Ley 59 de 1930 una reserva, pero con la Ley 2 de 1938 se otorgó el territorio actual como Comarca de San Blas.²⁰⁴ En 1945 el gobierno panameño y los Kunas negocian una carta orgánica que establece un gobierno regional en la comarca. Con la ley 16 de 1953 se aprueba la condición administrativa y jurídica, reconociéndose la carta orgánica como forma indígena de gobierno. En el ínterin se definieron varias reservas pero sin delinarse administrativamente, sin apoyo ni reconocimiento real. La actual noción de comarca surge en los setenta con el gobierno de Torrijos, donde a través de varios congresos nacionales indígenas los otros pueblos indígenas tomaron como modelo organizativo a la Comarca Kuna. La Constitución de 1972 consagra la participación indígena en el sistema político y la dotación de territorio necesario para ello²⁰⁵.

La legislación sobre las comarcas ubica la propiedad y el uso colectivo de esos territorios, siendo inembargables e inadjudicables. Cada pueblo indígena posee un sistema de tenencia aceptado por las leyes indígenas, en base a la propiedad individual de las tierras trabajadas y la herencia enmarcada en la producción y consumo familiar. La mitad de los hogares posee algo de tierra, pero las tres cuartas parte no posee título de propiedad individual. En el caso de los Kunas, además de la familiar, existe la propiedad personal y la comunal cooperativa²⁰⁶.

No toda la población indígena está dentro de las comarcas, algunos no las poseen como los Naso, Bri o Bokota, y otros muchos no viven en ellas aunque estas ya estén delimitadas. La mitad de los Kunas vive fuera de sus comarcas. La mayoría de los Emberá Wounaan, producto de su gran dispersión, está fuera de su comarca y exigen la legalización de lo que designan como Tierras Colectivas. La migración, producto de la marginación y el abandono, provoca que 47% de los indígenas viva fuera de estos espacios.

La comarca es un espacio que representa un gran recurso para el desarrollo, a partir de lograr estructurar planes de desarrollo humano comarcales donde puedan articularse factores sinérgicos para elevar la calidad de vida de sus integrantes.

3.2.3 El capital social

El capital social de los pueblos indígenas puede ubicarse en varios niveles. El capital social a nivel de base en los espacios rurales y en los espacios urbanos, como el capital social en el ámbito de los movimientos sociales étnicos. Esta combinación ha permitido acciones significativas para la consecución de reivindicaciones como las comarcas.

3.2.3.1 El capital social en los espacios rurales

Las comunidades indígenas tienen mayor capital social que las no indígenas, pues cuatro quintas partes participan en algún tipo de organización, en relación a tres cuartos de las comunidades rurales no indígenas y la mitad de las comunidades urbanas. Además las comunidades indígenas poseen más calidad en la capacidad de comunicación horizontal y entre comunidades. Los que viven dentro de las áreas indígenas

204 En 1998 la Asamblea Legislativa la designó oficialmente como Comarca Kuna Yala, aunque ya se venía utilizando ampliamente el nombre desde mucho antes.

205 Herlihy. 1995. Op.Cit. Pp.82-83.

206 Alvarado, E. (2000). "Perfil de los Pueblos Indígenas de Panamá". Banco Mundial RUTA: Panamá. Pág. 19.

tienen un capital social más sólido (alta participación) que los indígenas que viven fuera en áreas urbanas (36%) y rurales (26%)²⁰⁷.

Siguiendo lo que establece el Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá²⁰⁸, en donde según la percepción de las comunidades, los mayores niveles de organización en el país están en las comunidades indígenas (82.5%) y rurales (79.5%). El 63.5% las comunidades que no tienen ninguna organización, respondió que alguna vez su comunidad se había organizado para resolver los problemas que los afectan a todos.

El apoyo externo que reciben las organizaciones de la comunidad es en general bajo. Los mayores niveles de apoyo los dan la iglesia y la escuela. El apoyo del gobierno apenas alcanza el 32.5%, el de los políticos el 29.5% y las ONG el 10% de las comunidades. Solo el 17.8% de las comunidades recibe apoyo del gobierno para la solución de los problemas comunitarios. Las comunidades indígenas son las que reciben menos ayuda (10%).

Los principales problemas de la comunidad en general son: acceso a servicios básicos, a centros de salud, a vías de comunicación, a infraestructura comunitaria y la solución a los problemas sociales de delincuencia, drogadicción, desempleo, orientación a la juventud y organización de la comunidad.

En el quinquenio 1992-1997 la participación de los miembros de la comunidad con trabajo voluntario para conseguir mejoras de beneficio común fue alta (67.8%). Los mayores niveles de participación se presentaron en las áreas de difícil acceso (77.8%), rurales (77.5%) e indígenas (70%). La participación urbana alcanzó al 55.6%.

Esta presencia de capital social permite una visión más positiva del bienestar general, además que se convierte en un elemento muy importante para obtener ayuda externa.

3.2.3.2 El capital social en los espacios urbanos

Producto de la migración rural urbana cada día más indígenas se congregan en la ciudades, con el riesgo de su atomización y desarticulación. Una parte de ellos logra organizarse y así conservar su identidad astillada al contexto urbano. Los Kunas han logrado estructurar a nivel urbano estos espacios:

- Las asociaciones por capítulo según la comunidad de origen. Cada capítulo representa el pueblo o lugar de residencia existiendo en la actualidad 16 capítulos con sedes fijas y periodicidad en las reuniones. Existe la unión de capítulos creada hace varios años y que organiza elecciones con los presidentes de cada capítulo y a su vez escoge al presidente de la unión.²⁰⁹ Además pagan cuotas a sus comunidades, fijadas por el congreso local en la comarca aunque ya no vivan en los poblados.
- Los lugares de residencia. Los Kunas tienden a nuclearse y a crear sus espacios, llegando a convertir edificios de cuartos de alquiler enteros en colonias Kunas con estructuras de acogida para recién llegados o desempleados. Un fenómeno de la última década ha sido la aparición de barrios periféricos ocupados por Kunas y en los cuales se intenta reproducir, en el ámbito urbano, sus formas de organización. Estas son barriadas como Kuna Neja -la más antigua- donde viven unas 500 personas. Loma Cová con 1200 personas. KosKuna en Veracruz con 500 habitantes y Takarkunyala en Vacamonte con 300 moradores. Una parte significativa de los inmigrantes en la capital están articulados en barrios propios.
- La actividad deportiva en especial a través de equipos y ligas de baloncesto y fútbol.

207 Banco Mundial (2000). *Panamá: Estudio sobre Pobreza*. Washington. Pág. 54.

208 Ministerio de Economía y Finanzas (2000c). *La Política Social en Panamá 1999-2004*. Dirección de Políticas Sociales. MEF: Panamá.

209 Entrevista a Loys Paniza, Secretaria Indígena, 5 de noviembre 1992.

- Asociaciones gremiales y culturales, como la Unión de Estudiantes Kunas, Juventud Dui ren, asociaciones de danzas y arte, la Unión de Trabajadores Kunas (área del canal), que impulsa un proyecto de manejo de las áreas silvestres de Kuna Yala (PEMASKY), y ha realizado un trabajo muy importante en la delimitación sostenible comarcal.

3.2.3.3 Movimientos sociales

Los pueblos indígenas se han articulado en movimientos sociales étnicos con dimensiones regionales y nacionales. Las acciones del movimiento indígena contienen dos dimensiones:

- El espacio es visto como territorio y conjunto de recursos, y se expresa por la demanda del uso, goce y manejo sobre los recursos naturales existentes dentro de dichas porciones.
- Los procesos se dan en el territorio como espacio jurisdiccional y se expresan en el reclamo sobre el control de los procesos políticos, culturales, sociales y económicos que los afectan; y por la capacidad de imponer su propia normatividad para llevar a cabo y regular dichos procesos.²¹⁰

Ambas dimensiones están estrechamente articuladas, pero solo pueden tener realidad material si existe una porción demarcada de territorio. Las líneas que delimitan ese perímetro deben contener un régimen especial de derechos distinto al vigente fuera de él. El territorio indígena es

“concebido como continuidad sin fisuras ni fraccionamiento, íntegro y diversificado pero cuya garantía jurídica no haga diferencia entre sus diversos elementos, tan amplio como sea necesario para asegurar la vida correcta de cada pueblo correspondiendo a su propia percepción territorial de la ocupación actual o tradicional, un territorio cuya concepción y guía de manejo sea la propia cultura del pueblo que lo ha vivido y al que debe reconocerse la más amplia capacidad de disposición y control sobre sus recursos”²¹¹

El 12 de octubre de 1995 los representantes de los Congresos indígenas Ngobe-buglé, Kuna, Emberá-Wounaan-Drua y Madugandí presentaron públicamente al gobierno nacional -teniendo como garante al sistema de Naciones Unidas- el Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas²¹², que tiene su antecedente en un plan elaborado por una comisión de alto nivel en 1993. En torno a este plan se organiza la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas (COONAPIP)²¹³, que logra integrar a todos los Congresos Indígenas. Por ello los movimientos sociales indígenas no solo articulan reivindicaciones, sino también propuestas programáticas de alcance nacional.

Los movimientos indígenas han logrado generar articulaciones y alianzas con otros movimientos sociales, sectores de sociedad civil, gobiernos y organismos internacionales en el país y fuera de él.

3.2.4 Capacidad de interactuar con la biodiversidad

El aislamiento histórico de los pueblos indígenas por una parte ha contribuido a su marginamiento, por otra fue favorable para la conservación de las culturas y de los recursos naturales que no fueron afectados a fondo producto de su ubicación geográfica, de las prácticas sostenibles económicas tradicionales y de subsistencia de los pueblos indígenas.

210 Zúñiga, G. (1998). “Los procesos de constitución de territorios indígenas en América Latina”. En: *Revista Nueva Sociedad*. 153. Caracas. Pág. 143.

211 Ibid. Pág. 144.

212 Congreso General Ngobe Bugle, Congreso General Kuna, Congreso General Embera Waunaan, Congreso Madugandí, Organización Indígena de Tierras Colectivas Embera Waunaan Drua, 1995. Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Panamá.

213 Desde la década de los setenta los pueblos indígenas buscaron mecanismos de coordinación, con esfuerzos como la Asociación Indígena Panameña (ASIPA), la Asociación Nacional Indígenas de Panamá (ANIP) y la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas (COONAPIP), donde hoy participan todos los Congresos Generales y que funciona hoy sin la participación directa del Congreso General Kuna.

En Centroamérica existe relación entre las áreas de bosques vírgenes y los establecimientos de las poblaciones indígenas, es decir, las regiones con cobertura forestal tropical coincide con la presencia de territorios ocupados por poblaciones indígenas.

“Muchos de estos pueblos tienen profundos conocimientos acerca del medio en que viven y de las diferentes especies de plantas y animales y han desarrollado técnicas sofisticadas para el aprovechamiento sostenible de estos recursos”²¹⁴

3.2.5 La cultura e identidad

La cultura e identidad, al basarse en valores e imaginarios que articulan factores claves como sostenibilidad, organización comunitaria e historia, no son barreras para el desarrollo humano sino todo lo contrario. Por su origen y trayectoria los pueblos indígenas son poseedores de una identidad muy definida en todas las dimensiones de su existir. Esta es una de sus fortalezas más importantes y elemento clave para su desarrollo.

3.2.6 Carencias

Estas cinco potencialidades constituyen activos para el desarrollo humano de las poblaciones indígenas de Panamá, que deben ser reconocidos y tomados en cuenta en la superación de sus carencias, pues según la Encuesta de Niveles de Vida (1997) el 95.4% de los pueblos indígenas viven en pobreza y el 86.4% viven en pobreza extrema. El índice de profundidad de la pobreza señala que es cinco veces más alto para la población indígena que para la no indígena. El indicador de gravedad de la pobreza señala que hay más personas indígenas pobres que viven muy por debajo de la línea de la pobreza, en lugar de estar agrupadas cerca de esa línea como sucede con otros grupos humanos no indígenas. El ingreso promedio anual de los panameños es de B/.2,850, mientras los pueblos indígenas tienen un ingreso de B/. 712, lo que significa que es cuatro veces menor que el promedio nacional²¹⁵.

3.2.7 El espacio rural

La pobreza indígena mayoritaria tiene como marco el espacio rural, que en Panamá aún posee un peso significativo en cuanto a ámbito geográfico y población (42.6%), pero que también cuenta con la pobreza concentrada en el campo, pues cerca de los dos tercios de los residentes en áreas de economía rural viven por debajo de la línea de la pobreza, recordando que en las áreas indígenas la pobreza asciende al 95%.

Pero la importancia decae al ubicar que la agricultura es solo responsable del 7% del PIB y de 22% del empleo total del país. Así, el sector no agrícola emplea a más de un tercio de los trabajadores rurales, pero el 53% de los pobres extremos depende en un mayor nivel de la agricultura. Los pobres rurales usan la mayor parte del ingreso agrícola para su subsistencia, y siendo las dos terceras partes de la población rural, solo poseen una tercera parte de la tierra agrícola.

La pobreza es mayor entre los minifundistas (2-15 hectáreas de tierra), que no poseen título de propiedad (es el caso del 93% de los hogares pobres). El valor promedio de las tierras de los pobres es menos alto, que el valor promedio de la tierra de los no pobres.

La participación de la población rural pobre en el crédito y préstamos es muy bajo, por lo que su acceso, en especial a los pobres, es muy restringido. En el caso indígena solo asciende al 0.2% de los hogares para préstamos agrícolas. Los préstamos se otorgan a terrenos de más de 15 hectáreas con título de propiedad o con ganado como garantía, y de fuentes lejanas que significa disponibilidad de transporte, lo que acerca el crédito a los no pobres. En contraste los pobres disponen de escaso crédito, otorgado por prestamistas

214 Deruyttere, A. (1997). *Pueblos Indígenas y Desarrollo Sostenible*. BID: Washington. Pág. 5.

215 Ministerio de Economía y Finanzas (1997). *Encuesta de Niveles de Vida*. Dirección de Políticas Sociales. MEF: Panamá.

informales cercanos, y pagando el doble de interés que los no pobres. Las oportunidades de asistencia técnica y capacitación son muy limitadas, en especial para los pobres pues solo llega al 5% de los hogares.

Las prioridades de la población rural se localizan en infraestructura básica (caminos y transporte) y servicios sociales, más que en aspectos agrícolas.

La población rural es menos pobre si no se dedica a la agricultura minifundista subdotada, sin título de propiedad ni acceso a crédito, asistencia técnica o capacitación. Si la extensión de la tierra es pequeña e informal, no tiene acceso a producción, mercado, crédito, es decir, está fuera de los circuitos del mercado y genera tan poca productividad que es una actividad de subsistencia con poco o ningún equivalente monetario. En este marco una familia de gran tamaño, de bajo nivel educativo e inserta en el minifundismo es el prototipo del núcleo rural pobre²¹⁶. En contraste 5045 explotaciones (2.3% del total) de más de 100 hectáreas ocupaban más de la mitad de la tierra con vocación agropecuaria, y habían aumentado respecto a años anteriores²¹⁷.

Por su condición marginal la pobreza rural afecta principalmente a estos grupos:

- El campesino pequeño parcelero o minifundista, que ocupa fincas pequeñas de quince hectáreas y menos, en forma de propiedad, ocupación o arriendo. Sobrevive en una economía de subsistencia en base a cultivos, crías de animales o producción de artesanías. Solo una pequeña parte de esta población logra mover su producción como excedentes y mejorar su economía monetaria. También se ofrecen como mano de obra para el peonaje en fincas grandes y medianas.
- Los campesinos semi asalariados, minifundistas o sin tierra, que venden su fuerza de trabajo una parte del año para subsistir. Tanto las parcelas de subsistencia como las que generan excedente no producen economía monetaria suficiente, las primeras por producir sólo para el autoconsumo y las segundas por la competencia de medianos y grandes productores modernizados. Las dos terceras partes de los hogares del campo tenían que obtener ingresos fuera de sus parcelas, y la mayoría de estos hogares eran los de campesinos minifundistas.
- Los obreros agrícolas, mano de obra asalariada, ubicados en plantaciones de caña, beneficios de café, industrias avícolas y de procesamiento de alimentos, fincas ganaderas y compañías bananeras en Bocas del Toro y Chiriquí. Comparativamente poseen mejores ingresos que los otros dos grupos.
- La población indígena, que se inserta en los tres grupos anteriores y agrega el espacio de tierras comarcales alejadas de impacto directo de inversiones productivas y de las políticas sociales del Estado en la magnitud requerida.

3.2.8 ¿Por qué la pobreza indígena?

- La pobreza indígena tiene una raíz histórica producto de la subordinación socioeconómica, segregación y discriminación a los que han estado sometidos secularmente a partir de conquista y colonización europea.
- También es expresión de desequilibrio regional. A diferencia de Centroamérica, Panamá se inserta en el rol que el país cumplió secularmente como componente de la aceleración de la circulación de la mercancía a escala mundial, a través de la acentuación del rol transitista, el centralismo político administrativo y el énfasis terciario de la economía, contrastado con débiles acentos en los sectores primarios y secundarios. Esto delimita grandes desequilibrios regionales, como la asimetría entre un “interior” rural subdotado

216 Tom, Wiens, Carlos Sobrado y Kathy Lindert (1998). “Agricultura y Pobreza Rural”. En: Banco Mundial. Panamá. *Estudio sobre Pobreza*. Vol. II. Anexo No. 5. BM: Panamá.

217 APEMEP (2001). *El Problema Agrario en Panamá. La nueva estrategia de APEMEP*. APEMEP: Panamá.

y subequipado, y la zona de tránsito compuesta de un conjunto de infraestructuras y servicios donde resalta el canal, el centro financiero Internacional, la Zona Libre de Colón, seguros y reaseguros, y otras.

- Los pueblos indígenas viven un proceso de transición entre una economía de subsistencia y una incipiente inserción en una economía de mercado. Esa inserción se da por la vía de actividades productivas, artesanías y algunos productos agrícolas, pero fundamentalmente por la mano de obra orbitando fuera de su ambiente natural. Alrededor de 15 mil indígenas –principalmente Ngobe Bugles- son la fuerza de trabajo barata de bananeras, cafetales, producción hortícola y cañaverales.
- Los indígenas y sectores pobres rurales viven la correspondencia entre discriminación (cholos, negros e indios), y subordinación político-económica. También viven intensamente la disputa entre dos formas de organizar la vida social y la vida cotidiana. Por un lado la competencia, que es el principio rector de la acumulación económico y sostén de la modernización, y por otro la reciprocidad, que son formas comunitarias profundas de solidaridad. Es decir, por un lado la sobreexplotación y el sobretrabajo familiar, la informalización y el individualismo que impone la economía; y por otro la propiedad comunal, la ayuda mutua, la cooperación social de las formas de vida autóctonas. Este debate de formas no se da solo en el campo sino también en la ciudad, donde miles de migrantes campesinos e indígenas se desenvuelven también entre estas dos lógicas, en la medida que parte de ellos logra adquirir visibilidad y agrupación en las aglomeraciones urbanas.
- Las relaciones entre el Estado y el mercado con los pueblos indígenas están en proceso de transformación, pues se viabilizan macroyectos, explotación y exploración minera y otros en espacios habitados por pueblos indígenas que demandan mejores niveles de vida.
- Existe una contradicción entre el valor de uso sostenible basado en la cosmovisión indígena y el valor de cambio que introduce el sistema, al crear nuevas necesidades básicas fuera del alcance de la economía tradicional de autosubsistencia, incorporando el factor monetario (dinero) en la sociedad indígena tradicional. Los recursos forestales (árboles maderables), marinos (langostas y otros), culturales (turismo, artesanías) son fuentes generadores de ingreso monetario en un mercado sin límites.

“En una sociedad globalizante de mercados y bloques, las comunidades indígenas se debaten entre mantener sus procesos locales y su identidad cultural y la adecuación a nuevas realidades y necesidades sociales”²¹⁸.

- Los modelos indígenas de manejo y uso de los recursos naturales siempre fueron considerados como negativos por la cultura no indígena, ello por no generar excedentes y operar eficientemente solo con reducidas concentraciones poblacionales.

“Únicamente con el gran deterioro del ambiente que afecta al planeta, esta concepción ha ido cambiando y las áreas de bosques naturales en donde habitan los indígenas se han convertido en un foco de atención mundial en el momento en que los mismos indígenas, por presión e injerencia de valores culturales ajenos y a la economía de mercado, están contribuyendo en la comercialización de los recursos naturales como el bosque y la fauna terrestre y marítima y en la práctica de ganadería extensiva en varias áreas indígenas...”²¹⁹

- Los territorios habitados por los pueblos indígenas, independiente de la delimitación comarcal, constituyen hoy en día casi las últimas áreas forestales de Panamá, ricas en flora, fauna y agua. Esto se convierte en elemento de atracción de las empresas mineras, farmacéuticas, turísticas, madereras y de generación de electricidad. A pesar de las riquezas que poseen los territorios indígenas, el Estado panameño no ha creado un plan de desarrollo para dichos territorios en el cual se tome en cuenta las instituciones y estructuras tradicionales para que los propios indígenas sean actores de su presente y

218 Alvarado (2000). Op.Cit. Pág. 28.

219 Idem. Pág. 32.

futura existencia. También existe el manejo de recursos naturales renovables y no renovables por el gobierno, empresas y organizaciones conservacionistas- sin participación de la población indígena en cuyo hábitat se gestan estos proyectos. Renovables: como el Parque la Amistad (200 mil ha.) donde residen Ngobe Bugles y Nasos. Parque Bastimentos (13 mil ha.) y Bosque Protector Palo Seco (250 mil ha) donde residen los Ngobe Bugles. Parque Darién (600 mil ha.) donde viven Emberas Waunán y Kunas. No renovables: como las Hidroeléctricas de Bayano (Kunas) y Tabasará Teribe (Ngobes y Nasos); Oleoducto Transmisco, Carretera Chiriquí Bocas; y concesiones mineras y explotaciones como la Mina de Cerro Colorado. Estos proyectos no poseen reglas claras de administración de recursos, el monto de su inversión y participación de los pueblos indígenas en las decisiones que los afectan.

- La deforestación y degradación de territorios y hábitat indígena desde hace mucho tiempo, por la vía de la privatización, en manos de poblaciones no indígenas.
- El modelo segregacionista o integracionista de las políticas estatales, al visualizar a los pueblos indígenas como minorías subordinadas, ha generado diversas formas de exclusión social y la fragmentación, politización del gasto social, acciones y programas de desarrollo. No han existido políticas públicas del Estado, coherentes y participativas, en relación a los pueblos indígenas.
- La ausencia de propuestas de desarrollo comarcal y nacional por parte de los pueblos indígenas. No es la existencia de los territorios comarcales la razón de la pobreza indígena, pues esta existe desde antes de sus demarcaciones. Más bien la pobreza es producto del conjunto de los factores anteriores que repercuten en la difícil situación socioeconómica de los pueblos indígenas. Las comarcas constituyen un activo importante para propuestas de desarrollo humano que -con y desde los pueblos indígenas- puedan elevar los niveles de vida en lo socioeconómico, conservando y promoviendo la identidad y la cultura.

3.2.9 Propuestas indígenas de desarrollo con identidad

“Complicados con una profunda diversidad, la situación de las comunidades y pueblos indígenas empieza con la afirmación misma de derechos. Se trata de una especie de reconstrucción de una ciudadanía basada en la diversidad cultural. De ahí que muchos de los derechos reivindicados no alcance todavía reconocimiento pleno en las sociedades. Se trata de formas de comprensión y de interpretación alternativa de los derechos de la tierra, centrados en ocasiones en formas colectivas que tensionan la hegemonía de la propiedad individual; derechos colectivos basados en el reconocimiento de la identidad cultural que propicia el desarrollo de políticas multiétnicas en áreas como la educación y la salud. El derecho al propio desarrollo entendido como autónomo y culturalmente determinado; el derecho a la propiedad intelectual y a la diversidad biológica y, finalmente, el derecho a la participación política extensa”²²⁰

La autonomía indígena lograda en la constitución de comarcas no debe entenderse como independencia política ni en soberanía, sino básicamente en la capacidad de escoger libremente su situación dentro del Estado nacional, por lo que “las opciones de autonomía no conducirían a la disolución del Estado, sino solo al reconocimiento del derecho fundamental de los pueblos que lo componen para determinar sin coacciones su propia suerte”²²¹ en el marco de un Estado multicultural y pluriétnico.

El reconocimiento de la multiétnicidad, sin irrumpir en la unidad nacional, implica dar expresión política a la diversidad a través de la validación de entidades autónomas. El reconocimiento de la autonomía tiene impactos no solo políticos y administrativos sino económicos, ecológicos y culturales. La gestión indígena presiona sobre los espacios políticos reclamando redefinición y planteando pues supone la reorganización territorial y política administrativa del Estado, el reconocimiento de espacios y funciones diferentes, y la

220 Sojo, C. (2000). Op.Cit. Pág. 19.

221 Villoro, L. (1996). "Los pueblos Indios y el Derecho de Autonomía." *Cuadernos V Jornadas Lascasianas*. México: UNAM. Pág. 139.

asignación a ellos de ciertas facultades que hasta hoy se encuentran en manos del gobierno central y sus expresiones locales.

Los pueblos indígenas propugnan:

- Ser reconocidos como pueblo, como entidades que expresan particularidades que los diferencian social, política y culturalmente de las sociedades nacionales en las que están insertos.
- Territorios que correspondan al derecho a organizarlo disponiendo de los recursos naturales en beneficio de sus propias actividades. El derecho a ejercer y regirse por su propia normatividad, lo que convierte ese espacio en jurisdiccional.
- El derecho a la autodeterminación, para controlar con su propia normatividad los procesos económicos, sociales, políticos y culturales gracias a los cuales el grupo asegura su reproducción física y cultural.
- La afirmación de su cosmovisión, que consideran la naturaleza como parte integral de la vida, por lo que debe armonizarse con ella, con una visión integral de lo ecológico, cultural y económico.

Para definir una política indigenista los Pueblos Indígenas de Panamá establecen principios y marcos orientadores:²²²

Principios:

- El Estado pluricultural y multiétnico.
- Seguridad legal de contar con un territorio.
- Autonomía y autodeterminación.
- Equidad, justicia y solidaridad.
- Derecho a la participación y consulta informada.

Marco orientador para la formulación de la política indigenista:

- Legalización y demarcación de comarcas y territorios: Legalización de comarcas Naso y Kunas de Takarkunayala, Tierras colectivas Emberá y Wounaan a través de una Ley Marco.
- Los territorios ya legalizados requieren una demarcación física para evitar los conflictos con invasores no indígenas.
- Recursos Naturales y Ambientes. En las áreas indígenas el Estado debe establecer políticas claras y consultadas de coordinación y co-manejo, dando prioridad a los indígenas en la administración y manejo, con responsabilidad y asistencia técnica de ambas partes, respetando la cosmovisión indígena. Todo proyecto debe incluir estudios de impacto ambiental; estudios de impacto social, económico y cultural en la región y plan de aseguramiento de la participación indígena en los beneficios del proyecto.
- Derechos indígenas. Introducción en la Constitución el reconocimiento del carácter pluricultural y multilingüe del Estado. Creación de tribunales especiales en materia de derecho indígena. En el ámbito internacional el reconocimiento de la propiedad intelectual de los pueblos indígenas.

222 Consulta Nacional de la Comisión Técnica Ad Hoc de la Política Social hacia y con los Pueblos Indígenas. Citado por Alvarado (2000). Op.Cit.

- Salud: Promoción, prevención, atención, rehabilitación de salud con enfoque intercultural, con participación comunitaria. Campañas intensivas contra las enfermedades más frecuentes.
- Educación: El sector educativo debe implementar lo establecido en la ley sobre Educación Bilingüe Intercultural, fortalecer las instancias involucradas en el proceso de elaboración de los contenidos curriculares, capacitar a los docentes en su aplicación y realizar un diagnóstico de la realidad educativa de las áreas indígenas. En el ámbito nacional, el sistema educativo debe realizar una revisión a fondo de textos escolares para que los estudiantes puedan conocer las características de las diferentes culturas existentes en el país para generar mayor proximidad entre ellas.
- La identidad cultural de los pueblos indígenas debe prevalecer y ser promovida tanto en el ámbito nacional como internacional.
- Los grupos vulnerables en los pueblos indígenas (niñez, tercera edad, mujer y juventud) deben contar con programas especiales de atención de género, liderazgo juvenil, becas, pasantías, creación de empleos.
- Desarrollo productivo: Realización urgente de un diagnóstico de la producción indígena en los aspectos agropecuario, agroindustrial, servicios y artesanías ubicando potencialidades y posibilidades de nuevos productos.
- Programas de producción para la seguridad alimentaria mediante granjas integrales.
- Rescate de tecnología tradicional de producción, y transferencia de nuevas tecnologías adecuadas y sostenibles.
- Capacitación, manejo, uso y aprovechamiento comercial del bosque.
- Promoción y capacitación en el procesamiento agroindustrial y comunitario para facilitar el mercado.
- Capacitar en planificación y administración de la producción y generación de servicios de acuerdo a las potencialidades del mercado y aprovechando los recursos existentes, con incentivos a los productos más fáciles de transportar y productos orgánicos exportables.
- Promover la organización de una entidad privada indígena de productores que organice la producción para el comercio internacional y nacional; con centros de acopio de productos indígenas, mercadeo de productos y protección a través de marcas y patentes.
- Capacitación técnica para elevar el control de calidad y utilizar métodos y técnicas más productivas sin perder las técnicas ancestrales originales. Productos más funcionales y útiles y no sólo decorativos.
- Asegurar la disponibilidad de materia prima local (para uso artesanal) mediante la regeneración de áreas degradadas y manejo sostenible del recurso.
- Ecoturismo: Se reglamenta por los Congresos Generales, para que no altere significativamente el modo de vida y costumbres de los pueblos, pero sí faciliten el beneficio económico y social de familias y comunidades. Promover la planificación del desarrollo ecoturístico en comarcas y territorios, seleccionando áreas potenciales, mecanismos de inversión y políticas de beneficios comunitarios. Los conocimientos indígenas y su visión en torno a la relación hombre y naturaleza deben formar parte de los programas que se desarrollen en el ámbito ambiental, y fortalecer esos conocimientos con la capacitación en el manejo del bosque, senderos interpretativos y otros.
- Fuentes de financiamientos y créditos: Crear el Banco Indígena para el establecimiento de políticas crediticias especiales, para que las instituciones de crédito atiendan las necesidades y limitaciones que

tienen las comunidades que no son sujeto de créditos; promoción del ahorro, capacidad empresarial y administrativa, creación de alianzas estratégicas para elaborar programas más globales de desarrollo que faciliten la consecución de financiamiento para el desarrollo. Realizar diagnóstico de los proyectos que cuentan con componentes indígenas, y exigir un uso ordenado de recursos y su programación de acuerdo a las necesidades y requerimientos de los pueblos indígenas.

Las posibilidades de contar con una política indigenista desde las propuestas de los propios pueblos indígenas, dependen de la unidad interna y de los procesos de articulación dentro y entre los pueblos indígenas en primer lugar, y luego, de la concertación con otros sectores nacionales, dada la debilidad marginal del campo en la sociedad panameña. Los indígenas deben lograr que sus temas entren en la agenda grande, la de los temas importantes, y ganar un espacio para una población históricamente relegada. Esto parece estar ocurriendo, pues existe cada día más conciencia tanto en la sociedad política como en la sociedad civil del peso del problema de la pobreza, y en especial la más acuciante la pobreza indígena, aunque esta conciencia no abarca en la misma magnitud las potencialidades de los pueblos indígenas y la necesidad de una firme voluntad política colectiva para superar las carencias.

3.3 Pobreza urbana

El centrifuguismo rural y el centripetismo urbano son parte del mismo continuum, que transfiere pobreza. La migración que puede ser campo-ciudad, campo-campo, ciudad-ciudad, tiene su cumbre en la ciudad, solo restando la migración externa como salida. La tendencia es a la urbanización empobrecida ascendente:

- 56% de los 2.8 millones de habitantes de Panamá viven en áreas urbanas.²²³
- La proporción de pobres respecto a la población total del país: La pobreza general urbana es del 15% en relación al 64.9% rural, 95.5% indígena y 37.3% nacional. La extrema pobreza urbana es del 3.1%, en relación al 38.5% rural, 86.4% indígena y 18.8% nacional.
- Un grupo considerable de población urbana es vulnerable o está en riesgo de pobreza, pues vive justo sobre la línea de pobreza total. Si la línea de pobreza aumenta (al reducirse el consumo total) en un diez por ciento, la pobreza urbana aumentaría de 15 a 19%, y los pobres urbanos de 23 a 25% a nivel nacional
- Los niños y los jóvenes menores de 18 años representan cerca de la mitad (46%) de todos los habitantes urbanos pobres. Esto tienen implicaciones generacionales graves.
- En San Miguelito existen 90,100 personas pobres de 300 mil habitantes que aproximadamente componen el Distrito especial. San Miguelito tiene 40% de los pobres urbanos del país. El 28% de la población urbana de Chiriquí es pobre, 20% Colón y el 45% de Bocas. Colón disminuyó en 19% su población entre 1970 y 1990, y el resto del distrito se triplicó.

Indicadores

Trabajo:

- La tasa de desocupación urbana (10.3%) es mayor, que la desocupación rural (8.6%).
- El desempleo es dos veces mayor que las áreas rurales e indígenas, y especialmente alto entre las mujeres.

²²³ Áreas con más de 1500 habitantes, electricidad, suministro de agua potable, sistema de alcantarillado y calles pavimentadas. Escuela secundaria, establecimientos comerciales, centros sociales, de recreación y veredas. Según el Censo y la ENV.

- La mayor parte de los pobres urbanos están empleados en servicios públicos comunitarios (mujeres) y comercio, con menos probabilidades de trabajar en el sector público. Los hombres en empresas privadas o como jornaleros, y las mujeres en labores domésticas o cuenta propia. Tres cuartas partes están en el sector informal (80% mujeres). Las mujeres se movilizan más que en el área rural, en el campo laboral. El subempleo es más alto entre los pobres urbanos.

Educación:

- Todos saben leer. Completan la primaria, con 2-4 años más que los rurales. Pero menos de la mitad de los niños se matriculan en la educación preescolar. Solo 60% se matricula en secundaria. Las tasas de repitencia y deserción son más altas.

Salud:

- Tienen la misma probabilidad de tratamiento médico que los no pobres.

Vivienda:

- La mayoría viven en casas individuales y no tienen títulos de propiedad de la vivienda (solo 24%). La invasión es uno de los medios predilectos de obtener terreno para casas. La tercera parte vive en casas de paredes de madera o precarios. Un 22% de las casas tiene piso de tierra. Tiene menos de tres habitaciones con promedio de tres personas por pieza (no pobres 1.3 por pieza). El 25% ha hecho mejoras en sus casas en los últimos doce meses. Dos terceras partes trabajan autoconstrucción usando ahorros, ayuda familiar y amical, y en último lugar el crédito.
- Una mayoría tiene agua, pero un 50% tiene conexiones externas. El servicio es irregular. El 75% se queja de la calidad del agua, presión, potabilidad, etc. El 58% no paga por el agua. Un 41% no está conectados al sistema de alcantarillado o tanques sépticos. Hay luz pero se quejan de la calidad del servicio. El 60% no paga por la electricidad.

Créditos:

- Solamente el 20% ahorra en relación al 50% de no pobres. El volumen total de préstamos se dio en un 71% a las áreas urbanas, pero 99% va a los no pobres y solo 1% a los pobres urbanos.

Transporte:

- Son usuarios del transporte colectivo lento e inseguro, en una ciudad sumida en muchos problemas cotidianos.
- La probabilidad de ser pobres:
 1. Más miembros en la familia.
 2. Baja educación.
 3. Ingresos del sector informal.
 4. Viviendas de baja calidad o sin títulos de propiedad.
 5. Falta de servicios básicos.

6. Bajo acceso al crédito.

7. No existencia o baja capacidad asociativa (cooperativa, ayuda mutua, etc).

La pobreza urbana radica en los centros de decisión y poder del país - y en especial la ciudad- y su peso específico aumenta por ser la urbe sede del centralismo y transitismo. La pobreza urbana posee una dimensión espacial muy definida, y las condiciones adversas del desarrollo urbano agravan su situación, estando al mismo tiempo relacionada con factores de inseguridad ciudadana.

El quintil de la población más rica de Panamá (fundamentalmente urbana metropolitana) recibe 41.5 veces más ingreso y consume en promedio 15 veces más que el quintil más pobre que vive en las áreas urbanas. La pobreza urbana se reparte especialmente en todas las fisuras espaciales, particularmente en las barriadas de emergencia, las áreas centrales en deterioro y las barriadas planificadas.

Más del 80% de las comunidades urbanas (en mayor proporción que las rurales o aborígenes) declararon que tuvieron dificultades de robo, drogas y alcohol, y casi la mitad de los encuestados atravesaron problemas con pandillas y prostitución. Menos de la mitad de los habitantes de las áreas urbanas mencionaron tener cobertura policíaca, pero con cobertura inadecuada para muchos (insuficientes números de unidades de policía, transporte y presencia de vigilancia), y más de la mitad informó que el servicio policíaco era irregular o sólo nocturno. Las informaciones disponibles - a pesar de ser insuficientes- sobre el crimen y la violencia permiten afirmar que estos aumentan. La parte más considerable de la criminalidad, y en especial de los crímenes violentos, se ubican en las ciudades terminales de Panamá y Colón.

La delincuencia juvenil se concentró en las áreas urbanas. La mayoría de los criminales juveniles son hombres. Las estadísticas disponibles sobre violencia familiar -incompletas e insuficientes- indican que poco más del 1% de los criminales detenidos están relacionados a la violencia doméstica o intrafamiliar (abuso, conflictos al interior de las familias, incesto, etc.) pero se afirma que más del 60% de los hogares en Panamá tiene de algún modo violencia intrafamiliar.²²⁴

La pobreza urbana posee una *débil capacidad asociativa*, por lo que es clave la preconstitución del tejido social. La capacidad asociativa no es un activo muy sólido a nivel urbano, en comparación con medio rural e indígena. La política electoral afecta el desenvolvimiento de las organizaciones comunitarias.

En un estudio publicado²²⁵ en base a una encuesta a nivel nacional permitió captar que el 75.9% de los encuestados no participa en ninguna organización en relación a un 24.1% que responde que en alguna. La participación en organizaciones es en clubes deportivos (9.6%), asociaciones pro mejoras o de desarrollo comunal (8.3%), partidos políticos (3.6%), centros juveniles (3.5%), centro cultural (2.3%), asociación de voluntarios (2.4%), sindicato (2.1%), centros de madres (1.5%). La no participación es justificada por problemas de tiempo (8.7%), falta de interés (6.6%) y falta de organizaciones que motiven (6.1%). Pero un 93% sí favorece la opinión de que una acción organizada ayuda a resolver los problemas de la comunidad: un 69.3% dice estar muy de acuerdo y un 24.2% afirma estar de acuerdo.

El 74.1% de las personas está de acuerdo con aumentar la participación de los ciudadanos y el 17% prefiere limitarla, mientras que un 8.9% no responde la pregunta. Entre los que estimaron aumentar la participación están las personas con mejores niveles de educación, que residen en áreas urbanas y metropolitanas.

224 Declaraciones de María Victoria Henríquez, Directora Nacional de Promoción de la Salud, Ministerio de Salud. *El Panamá América*. 30 noviembre, 1999.

225 Ver para las cuatro variables: Leis, R. (1998). *Democracia y Cultura Política en Panamá en El Sentir Democrático*. Procesos: San José, Costa Rica.

Es evidente la bajísima integración a asociaciones y organizaciones de diverso tipo y lo poco denso de las justificaciones, pero en cambio es muy significativa la inclinación hacia la importancia de la acción organizada de la población para resolver sus problemas y la opción por aumentar la participación ciudadana.

De lo anterior se desprende la importancia que tiene la capacidad asociativa y la participación con relación a la capacidad de superar o mitigar situaciones adversas o generar activos con relación al impacto social y la vulnerabilidad. Hoy en día el desafío más difícil y complejo de la política social es la reconstitución de la trama social. Al aumentar la presión económica y social aumenta la capacidad asociativa, pero cuando la presión llega a ciertos límites las redes se recargan y los sistemas sociales dejan de funcionar, con consecuencias desastrosas para familias y comunidades.

3.4 Participación y desarrollo local

Por poder local podemos entender:

“las fuerzas, acciones y expresiones organizativas a nivel de la comunidad, del municipio o de la micro-región, que contribuyen a satisfacer las necesidades, intereses y aspiraciones de la población local: mujeres y hombres en todas las edades para la mejora de sus condiciones de vida (económicas, sociales, culturales, políticas y personales), y como vía para convertirse en protagonistas de sus vidas”²²⁶

El poder local trasciende al poder generado de los gobiernos municipales, pues comprende una variedad de espacios organizativos comunales y procesos de solidaridad social que buscan aumentar la incidencia de la sociedad civil sobre los procesos políticos, económicos y sociales.

El poder local construye capital social en la comunidad, y en ese marco el municipio expresa una dimensión importante. El municipio es:

“un sistema político administrativo subnacional con base geográfica, cuyo entorno está formado por otros sistemas más amplios y que obedecen a imperativos distintos y a veces antagónicos. Esos sistemas mayores son a) el regional o estatal, b) el nacional y, en ciertos casos, c) el internacional.”²²⁷

La autonomía proviene de raíz griega y significa la posibilidad de darse la propia ley. Es la “potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades a él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propio”²²⁸ Es decir, es una facultad de la municipalidad auto organizarse en el marco de la soberanía del Estado nacional y su ley fundamental.

La autonomía municipal como cualidad de los municipios ha ido cambiando a través del tiempo, como también se transformó el concepto mismo del municipio y su base territorial. Además existen muchas definiciones producto de diversas realidades y enfoques.

“En efecto, fácilmente podemos señalar en este sentido al self government británico, que luego fructificó magníficamente en los Estados Unidos; las influencias del *pouvoir municipal* originado en la revolución francesa, extendidas a Europa continental; o la particular configuración del municipio castellano, trasladado luego a América”²²⁹

Es necesario ubicar la perspectiva desde el ángulo de las relaciones del municipio con el Estado, pues la municipalidad es la expresión local del Estado, por estar incluida en una unidad política superior, y es en sentido amplio la forma territorializada de su hegemonía. Por el hecho de que la municipalidad tenga como

226 Macleod, M. (1998). *Poder Local. Reflexiones sobre Guatemala*. Guatemala: Oxfam. Pp. 39-40.

227 Meyer, L. (1994). “El Municipio mexicano al final del siglo XX”. En: *En Busca de la democracia Municipal*. México DF: El Colegio de México. Pág. 231.

228 *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid. 1970. Pág. 145.

229 Hernández, A. (1984). “*Derecho Municipal*”. Buenos Aires: Ediciones de Palma. Pág. 255.

referente un territorio, vecindad y una correlación de relaciones sociales claramente delimitada, conduce a que los lazos de integración con el poder central no sean necesariamente homogéneos.

La fuente última de la autonomía municipal radica en el pueblo como fuente de poder y como expresión de la voluntad democrática, la autonomía municipal es la naturaleza política y jurídica más imbricada con el gobierno local. Es decir el tema de la autonomía municipal está en relación directa con los lazos que tiene o puede tener con el Estado central. Así,

“la centralización es la fuerza propia del gobierno del Estado y la descentralización es la fuerza por la cual la nación reacciona contra el gobierno del Estado. La primera tiende a establecer la unidad de derecho... y la unidad es la ejecución de las leyes y también en la gestión de los servicios; y la segunda busca llevar a la periferia la suma posible de las facultades de decisión y de gestión”.²³⁰

La autonomía puede constituir un nuevo poder local, ya que el municipio, en su formulación actual, por regla general no permite el desenvolvimiento de la población por encontrarse limitado por el Estado central para ejercer su autodeterminación política. Además la división territorial muchas veces no corresponde a las unidades regionales. El municipio no debe desaparecer sino adaptarse a la organización territorial existente, y coexistir con el sistema autonómico con el ejercicio real de la forma jurídico-político de municipios libres.²³¹

El concepto de poder local supera la instancia de la municipalidad y a las distintas formas institucionales de como se manifiesta lo estatal en la comunidad, y es incluyente de otras expresiones asociativas que no se desprenden del Estado como comités, asociaciones, comunidades de base y gremios integrantes de la sociedad civil.

La creación y fortalecimiento de los poderes locales permite el contacto más directo y frecuente entre representantes y representados, el desarrollo de libertades y derechos, se articulan alianzas sociales más amplias y disminuye la presencia de los aparatos no democráticos de Estado, es más fácil la conversión de la demanda social en un resultado jurídico político, además de que la contraloría social con relación a la administración pública puede ser más eficaz.

Crecientemente tanto la sociedad civil organizada como las organizaciones y partidos políticos e instituciones sociales tienen su ámbito de acción en la esfera de representación local. Las municipalidades constituyen un elemento muy importante de convergencia social en la perspectiva político cultural. Partes sustantivas de funciones sociales y económicas del Estado se viabilizan a través de las administraciones locales, y son generalmente aspectos claves para una mejor calidad de vida de la población. En este sentido la gestión municipal es más eficaz en la medida en que la democracia municipal se mira a sí misma como una especie de gobierno de intermediación, que permite el cauce de la libre participación ciudadana en un clima favorable para su expansión y fortalecimiento.

La autonomía municipal se fortalece en la medida que abra un espacio a la autonomía social emanada de diversos sectores que levantan intereses, aspiraciones y necesidades en el marco del respeto a los derechos humanos y la tolerancia que debe ser fomentada a todo nivel.

La autonomía municipal y un sistema democrático no son sostenibles sin contar con la participación ciudadana. Esta se dimensiona de varias formas, desde el proceso electoral que permite escoger libre y democráticamente autoridades y representantes populares hasta la misma manera como se organiza la municipalidad durante su gestión, abriendo el espacio a diversas variantes de participación que debe incluir hasta el control social de la gestión pública local.

230 Maurice Hauriou, citado por Hernández (1998). Op.cit. Pág. 258.

231 Corona, C. (1997). "Planteos de autonomía en América Latina". *Rev. Nueva Sociedad* 147. Caracas. Pág. 147.

La autonomía municipal

“ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, determinándose el grado de intensidad de esa participación en función de la relación de intereses locales –municipales– y otros de ámbito regional o nacional, dentro de esos asuntos o materias... Es la voluntad y el derecho de los ciudadanos y las ciudadanas de auto normarse y establecer gobierno sobre sus propios asuntos.”²³²

En Panamá el 87.4% de las personas no ha asistido a una reunión convocada por el municipio en el último año, aunque el 60% de las personas declararon que votaron por candidatos municipales en las elecciones generales²³³. Ello expresa que la participación comunitaria en muchas municipalidades es inexistente, pues definen sus acciones no a partir de demandas comunales sino como respuesta a señales o imposiciones que vienen de las instituciones o agrupaciones políticas mayores.

Formas de participación en los municipios democráticos:

- La elección de autoridades locales, que es la constatación más evidente de la participación.
- La existencia de partidos políticos que se encarguen de fortalecer cívicamente la conciencia municipal; la formulación de políticas públicas locales; designación de candidatos para los cargos de elección popular; mediar entre la comunidad y el gobierno; educación política del pueblo; coadyuvar con la participación de la sociedad civil local, desarrollo y mantenimiento de la unidad de la nación.
- El desarrollo de canales de participación y gestión de la sociedad civil local a través de asociaciones, instancias de trabajo bipartitas y amplias.
- Aplicación de mecanismos de participación como el referéndum, la iniciativa, la revocatoria de mandato popular, el cabildo abierto y otros.

En lo local los movimientos sociales expresan interés por el territorio, la vecindad, la ciudad, el entorno físico, la salud, la identidad sexual, la herencia, la identidad cultural étnica, lingüística y nacional; y se apoyan en valores tales como la autonomía y la identidad y sus correlatos organizativos como la descentralización, el autogobierno y la auto dependencia en contraposición a la manipulación, el control, la dependencia, la burocratización y la regulación. Expresan diversas opciones:

- Al promover la participación los movimientos sociales abren cauces participativos que generan espacios de aceptación de la diversidad y el conflicto, pues se asume la pluralidad de intereses legítimos y contrapuestos, renunciándose al monopolio del poder político y administrativo por parte de las autoridades elegidas y de la burocracia, lo que significa la opción por la posibilidad del cambio.²³⁴
- La autonomía municipal integra la posibilidad de que las municipalidades dispongan de los recursos necesarios para impulsar beneficios a sus comunidades, en función de elevar la calidad de vida en asocio con diversas instancias públicas y privadas. Para ellos deben contar con un conjunto de competencias y recursos, “Por eso en el horizonte de la gestión municipal habrá que colocar el desarrollo humano

sostenible, la calidad de vida no el crecimiento (económico) como tal; aunque tenemos serias dudas que sin crecimiento puedan alcanzarse aquellos objetivos.”²³⁵

232 Fundación DEMUCA (1998). *Municipio. Democracia y Cooperación*. San José: Demuca. Pp. 19-20.

233 PNUD (1998). *Barómetro Centroamericano*. Panamá: PNUD.

234 Borja, J. (1987). *Descentralización y Participación Ciudadana*. Madrid: IEAL. Pág. 168.

235 Ibid. Pág. 88.

- En la práctica la realidad es que el municipio no cumple este rol de intermediario entre lo macro y lo micro, y muchas veces tampoco reconoce a las organizaciones de la sociedad civil y su función movilizadora, ni sabe utilizar la potencialidad del capital social en especial en cuanto a la capacidad preventiva en la salud, educación no formal y formal, autoconstrucción de vivienda e infraestructura y servicios vecinales.
- El municipio se encuentra atrapado entre un gobierno central centralista, una economía de metropolización transitista, un gobierno provincial de baja incidencia controlado por el centralismo, y un nivel local de poca representatividad por la particular conformación de la Junta Comunal y la baja repercusión de la Junta Local sobre ésta.
- A pesar que la Constitución Política vigente otorga a los ciudadanos el derecho de iniciativa y referéndum (artículo 236) y la ley 105 del 8 de octubre de 1973 reformada por la ley 53 de 12 de diciembre de 1984 enmarca jurídicamente la participación ciudadana, esta es prácticamente inexistente por falta de voluntad política y de reglamentación adecuada con excepciones limitadas como lo fueron el *Programa de Municipios Siglo XXI* y los programas de inversión comunitaria que utiliza fórmulas de consulta con la población para implementar sus proyectos sociales.

Este cuadro ilustra el panorama:

Tabla 5. Participación ciudadana en los gobiernos locales

Mecanismos	Por Ley	Real
Cabildo abierto	NO	NO
Referéndum	SI	NO
Consulta popular	SI	NO
Comisiones mixtas	SI	NO
Consejos de desarrollo	NO	NO
Audiencias públicas	SI	SI
Plebiscitos	SI	NO

Fuente: Panay, J. (1999). “El estado del desarrollo municipal en Panamá. Informe”. Panamá, Junio. Pág. 9.

En la práctica la participación se reduce a las audiencias públicas y a través de cortesías de sala en sesiones del pleno o de comisiones de trabajo. En la mayoría de las municipalidades no se conocen y menos se desarrollan las formas participativas que les permita a la población intervenir democráticamente en el desenvolvimiento de la vida municipal, como es el caso del uso del derecho de iniciativa, referéndum y plebiscito que otorgan la Constitución y leyes nacionales vigentes (Ley #2, 2 junio 1987)²³⁶.

Deberían incorporarse otros mecanismos de participación como el cabildo, que es una audiencia verbal que se produce en la comunidad donde la gente puede expresarse sin necesariamente llegar a acuerdos, y es convocada por el Concejo Municipal para contar con mejores elementos de juicio para decidir sobre situaciones o proyectos importantes antes de que el Concejo tome la decisión final. La revocación es la figura a través de la cual los electores pueden remover al representante, concejal y alcalde.

²³⁶ El referéndum es el acto por el cual un Acuerdo Municipal es sometido al voto afirmativo o negativo de los electores del respectivo municipio. La iniciativa es el procedimiento por el cual un grupo de electores de un municipio redacta y suscribe un proyecto de acuerdo y lo presenta al Consejo Municipal, ya sea para que éste por sí mismo lo convierta en acuerdo o bien para que lo someta al referéndum popular. Plebiscito es el acto por el cual los electores de un municipio, a través de votación especial, se pronuncian afirmativamente o negativamente con respecto a cuestiones específicas de gobierno municipal como mecanismo de consulta.

El Consejo de Desarrollo Municipal es el que articula el esfuerzo de los diversos organismos que trabajan en el municipio, las representaciones comunales y las entidades públicas. A través de este Consejo se estructuran distintas comisiones de trabajo permanente y expresa no solo una definición en el ámbito local de necesidades y recursos, sino la estructura que los hace viables a través de acciones propuestas en los diversos campos (salud, educación, producción y otros), permitiendo una efectiva descentralización de los servicios y reorganizándolos en el marco de una propuesta de desarrollo humano en el ámbito local. En esto es importante detectar a los agentes de desarrollo que potencien el crecimiento económico, social, acelerado y sostenido del municipio y promuevan el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, como por ejemplo, la estructura municipal, organizaciones comunales, ONGs, gobierno central, cámaras empresariales e instituciones de servicio. Panamá cuenta con ricas experiencias como las de los comités de salud, que pueden recuperarse y ampliarse en los Consejos de Desarrollo Municipal. Es importante incorporar el derecho del ciudadano a ser considerado en los procesos de toma de decisiones, planificación, gestión, diseños y evaluaciones de proyectos que le conciernen.

En 1998 se logró articular por primera vez en el país a un conjunto de sectores interesados en impulsar el proceso de descentralización con el nombre de “Coordinación Nacional para la Descentralización y el Desarrollo Local” (CONADEL), y logró establecer en 1999 el “Pacto por la Descentralización y el Desarrollo Local” como parte de la articulación de propuestas sectoriales en el proceso electoral 1999. La creación de CONADEL tuvo un gran significado pues estableció por primera vez una alianza estratégica entre los gobiernos locales y sectores importantes de la sociedad civil. Por su parte, el Pacto articula la propuesta en la agenda política electoral.

Además el Pacto por la Descentralización es parte de un conjunto de propuestas provenientes de la sociedad civil que se expresan en el marco del último proceso electoral del siglo, en un año (1999) que culminó con la reversión total de los bienes canaleros. En ese contexto diversos sectores de la sociedad panameña se articularon para concertar un conjunto de pactos de la sociedad civil con las tres alianzas participantes en el torneo electoral personificados en los tres candidatos a la Presidencia de la República.

Los pactos fueron los de juventud, mujer, descentralización, participación ciudadana y ambiente, y constituyen una bisagra entre varios procesos. Por una parte las alianzas políticas electorales que concretizan sus programas de gobierno comprometiéndose con un sector social determinado en un acto público, otorgándole así legitimidad a esas aspiraciones y basando su credibilidad en el cumplimiento de lo prometido, pero en este caso ante un sector que monitoreará y buscará el cumplimiento de lo pactado. Las fuerzas políticas se comprometen a cumplir sean triunfadores o no, estén donde estén, es decir que tanto el ejecutivo como el legislativo están comprometidos a apoyar decididamente las medidas contempladas en los pactos aunque estén opuestos políticamente entre ellos. Es decir los pactos poseen la legitimidad de estar acordados con todos los partidos y no ser privativo de ninguno. En el fondo el no cumplirlos es fallarle a la sociedad panameña.

Por otra parte los pactos hilvanan y consolidan la convergencia de un sector social determinado que logra construir y unificar un programa de trabajo, y también la decisión de coaligarse o continuar coaligados internamente para garantizar el seguimiento del cumplimiento de ese pacto.

El Pacto por la Descentralización y el Desarrollo Local firmado el 5 de abril de 1999 por los candidatos presidenciales de las tres alianzas que compiten en las elecciones, constituye el canal a través de cual acuerdan transformar el centralismo y el transitismo que ha caracterizado a la sociedad panameña. Por ello se comprometen a

“Impulsar decididamente la descentralización político administrativa del Estado panameño, como un proceso de transferencia gradual, equitativa y responsable de competencias, recursos humanos, tecnológicos y

económicos, responsabilidades y poder de decisión desde el gobierno central hacia los gobiernos locales. En la medida en que se efectúe esta transferencia es necesario propiciar en las municipalidades, el desarrollo de las responsabilidades y capacidades necesarias para asumir el proceso a escala óptima en el ámbito local, y simultáneamente debe lograrse la modificación de las entidades del nivel central que tenían dichas funciones. Reconocemos al municipio como la unidad político-administrativa del proceso de descentralización del Estado, fortalecido con una creciente participación ciudadana.”²³⁷

Acuerdan incentivar dos comisiones que son claves para impulsar los cambios legales y jurídicos necesarios para lograr el anterior propósito a través de la creación de una Comisión Presidencial para la Descentralización del Estado, órgano de amplia composición encargado de preparar y coordinar un Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Municipal y una Comisión de Descentralización y Asuntos Municipales en la Asamblea Legislativa, que prepare y estructure las leyes necesarias para impulsar el proceso de descentralización.

El Pacto puntualiza la necesidad de medidas concretas que apunten al fortalecimiento institucional de las municipalidades y a ampliar su capacidad de gerencia social y ambiental. Se reconoce que la descentralización y desarrollo local

“implica una fuerte participación de la sociedad civil a nivel local, por lo que el desarrollo local debe sumar además de infraestructura, generación productiva y puestos de trabajo a nivel local, el desarrollo humano y social a nivel local a través de programas participativos y educativos acordes a las realidades, programas de prevención y promoción de salud y salud reproductiva, que desarrollen potencialidades de todos los miembros del municipio”²³⁸

El Pacto opta por incorporar a la comunidad en el proceso de planificación participativa de las actividades de desarrollo local. Aprobar los presupuestos municipales previa consulta popular sobre objetivos, prioridades y asignación de recursos. Implementación del derecho de iniciativa, y del referéndum municipal que otorgan la Constitución Nacional (artículo 236) e impulsar la adopción de otros derechos como el cabildo abierto, la revocación, y la participación ciudadana a través de comisiones de desarrollo municipal. Creación de comisiones municipales de desarrollo, sobre la base de criterios pluralistas de consenso y concertación, para incorporar a la sociedad civil, el sector privado con la sociedad política en el proceso de descentralización y desarrollo local. Promover una administración municipal eficiente, eficaz y transparente, propiciada por la contraloría social de la sociedad civil que erradique o mitigue la corrupción.

El pacto ubica el tema por primera vez en la agenda pública y dibuja el escenario de las futuras apuestas por el desarrollo local y la descentralización. La descentralización puede jugar un rol importante en la vida local y nacional si hay actores sociales y políticos interesados en promover y dar soporte a un proyecto democrático descentralizador. En muchos países los grupos étnicos han entendido la importancia del poder político local, y los espacios locales han sido recuperados como escenario de la competencia política democrática.

La democracia local puede fortalecer una modalidad nueva de desarrollo en la perspectiva de redistribución del ingreso y el poder político con relación a la manera como las personas se refieren, producen y se apropian de los productos de la economía y de la sociedad. No se trata de una autarquía de la base local que sobre la base de la sumatoria de todos los elementos producen el desarrollo nacional, sino más bien la consolidación de las bases locales de la sociedad y Estado.

237 Conadel: *Pacto por la Descentralización y el Desarrollo Local*. Panamá. 1999. Pág. 2.

238 Ibid cit. Pág. 3.

El objetivo central de la descentralización²³⁹ es en el fondo servir para desarrollar la participación social y política. La descentralización debe ser consustancial a la democracia, a la democratización del Estado, en la medida que:

- Amplía los derechos y libertades ciudadanas.
- Impulsa una progresiva inclusión de excluidos y marginados a las instituciones representativas.
- Establece mayor control y participación popular en las actuaciones de la administración pública.

La descentralización no democratiza de por sí y se hace necesaria la ocurrencia de ciertos procesos socio políticos para que se vea acompañada por una democratización de la gestión local. Para democratizar no basta una institucionalidad establecida (elección de alcaldes, instancias de representación, etc) sino que se requieren acciones de corte democratizador, y tales acciones suponen actores.

Ciertamente, un proyecto democrático de descentralización supone la existencia de actores que lo sustenten y lo lleven a la práctica. Algunos elementos básicos que caracterizan la descentralización como proceso democratizador se constituyen en torno a una estructura política deliberante y representativa, dotada de autonomía en el ejercicio de competencias, lo cual supone poder tomar decisiones sin otro condicionamiento que los legales y de carácter global, pues el ente descentralizado no tiene una especialización funcional. Debe asumir competencias de carácter decisorio, capacidad de coacción para ejecutar las decisiones, disponibilidad de recursos propios o transferidos, capacidad de coordinación, tendencia progresiva a asumir la gestión y desarrollo de nuevos mecanismos de participación política.

Descentralizar significa pues un traspaso efectivo de poder, en el que el gobierno central pierde recursos y atribuciones directas pero el Estado se fortalece integralmente. Un proceso de descentralización puede dar lugar a un auténtico tejido democrático en la medida que impida la materialización de procesos autoritarios. La experiencia ha demostrado que el proceso de consolidación de la democracia se profundiza con una efectiva descentralización del poder político, pero a su vez esta consolidación debe ir acompañada por una participación cada vez mayor de la sociedad civil en sus diferentes expresiones, y con un traspaso real del poder y no solo delegación de funciones sin recursos.

La Concertación Nacional por el Desarrollo acordó en el 2008 impulsar la aprobación de una ley de descentralización y otra de participación ciudadana. Para ello se realizaron consultas por todo el país, pero en la actualidad estas iniciativas han sido desestimadas por el gobierno.

4. Conclusiones y recomendaciones

4.1 Conclusiones

La construcción de una sociedad democrática en Panamá no puede hacerse sin los pobres, a espaldas de los pobres, o lo que es peor, contra los pobres. La pobreza fue generada precisamente por esa conjunción de modelos asimétricos y desiguales socioeconómicos, y democracias frágiles, viciadas o fallidas.

La pobreza no niega la participación. Son muchas veces las instituciones públicas las que no aceptan la participación ni la presencia de los pobres como ciudadanía activa, y no como masa pasiva en espera de caridad o asistencia.

239 El pensamiento descentralista tiene sus raíces en Alexis de Tocqueville, John Stuart Mill y por la práctica del *self government*.

Se dice que los males de la democracia se curan con más democracia, y la respuesta debe ser propugnar la democratización de la democracia y la transformación de crecimiento en *Felicidad Interna Bruta*, es decir desarrollo integral y sustentable.

Para la teoría tradicional de la democracia mientras mayor participación más democracia y, por lo tanto, mejor gobierno. A partir de los años cincuenta del siglo XX esta idea ha venido a ser cuestionada por la llamada Escuela Elitista de la Democracia, según la cual la democracia moderna funciona mejor con niveles relativamente bajos de participación, ya que ello permitiría una mayor autonomía de las élites.

Según esta escuela una participación moderada resultaría conveniente para el mantenimiento de las libertades políticas, dada la mayor cultura política y vocación democrática de las élites con respecto a las masas. Con base en ello se afirma que altos niveles de participación podrían tener un efecto desestabilizador sobre el sistema político. Al decir de esta Escuela, la participación es un instrumento para el logro del mayor bienestar colectivo y no un fin en sí mismo como parece suponer la teoría tradicional de la democracia, de modo que si el objetivo a lograr puede ser alcanzado mejor mediante gobiernos puramente representativos y no participativos, esto sería lo preferible.

Contrario a la escuela elitista, la Escuela de la Democracia Participativa, con antecedentes en los planteamientos de Rousseau, sostiene la necesidad de concebir la democracia, en su sentido moderno, como un proceso en el cual la medida del progreso hacia niveles más altos de democratización es precisamente el desarrollo de mecanismos participativos que incrementen el poder de dirección y control de los gobernados sobre los gobernantes.

Tal es el caso de la concepción “desde arriba” de las políticas públicas, que connota un origen estrictamente institucional de la acción orientada a problemas públicos, privilegia el trabajo de los expertos y los decisores. La política pública parece nacer del desempeño técnico, legal y administrativo de las burocracias; parece emerger del proceso de racionalidad legal-burocrática para consumo de una sociedad pasiva o condescendiente.

Un tema que ha pasado a ocupar un lugar central en las políticas públicas es el papel determinante que tienen los actores en todo el proceso de su formulación e implementación, pues tradicionalmente ha prevalecido la idea de que el problema consiste en formular la “política correcta” para luego convocar a los distintos actores que estarían esperando conocerla para poner en marcha su ejecución.

Esta idea refleja una visión muy limitada sobre el papel de los actores en la gestión de las políticas públicas. Lejos de ser pasivas receptoras de las decisiones políticas o simples entidades ejecutoras de las mismas, los actores son portadores de intereses desde los que interpretan activamente el “deber ser” formulado por la política. En algunos casos pueden, inclusive, no estar de acuerdo con ésta, o carecer de las condiciones o de los recursos que exige la implementación de las rutas de acción planteadas.

El olvido del papel que tienen los actores – y entre ellos los pobres- y la racionalidad económica ha llevado a diseñar políticas en abstracto, como si se tratara solamente de un desafío técnico o de un ejercicio intelectual. El desafío no es entonces solamente formular las políticas correctas, sino incorporar los actores al proceso de su formulación y ejecución.

La invitación que nos plantea esta perspectiva es doble: por una parte, involucrar a los actores en los diferentes momentos de configuración de la política; por otra, algo que es más importante aún: concebir su gestión como un proceso de aprendizaje social continuo, en el que la “alternativa correcta” deberá construirse y re-construirse a partir del diálogo entre los distintos actores, con sus diversas representaciones, intereses y capacidades. Esto supone superar el institucionalismo tradicional a favor de una perspectiva de interdependencia entre instituciones, actores y agentes sociales y políticos que mantienen una relativa autonomía.

Es importante tener presente que lo público no es únicamente sinónimo de gobierno, sino también de ciudadanía. No reconocerlo es negar la base de la democracia que reconoce los marcos jurídicos, que es el pueblo - la ciudadanía – el origen, fuente y referencia sustantiva del poder.

La política entonces asume una existencia fluctuante, corre por todos los hilos de conexión entre los gobernantes y los gobernados de manera bidireccional. Esto significa que es necesario volver la mirada hacia el contexto social, ya no precisamente para percibir, medir, cuantificar de lejos los impactos de las políticas, que sería una visión tecnocrática estrecha, sino ante todo para estimular la participación pública o ciudadana en la construcción de políticas.

Las políticas públicas, por lo tanto, son construcciones sociales concretas, que están orientadas a problemas que definen públicos concretos, los cuales son reconocidos y ordenados en el curso de trayectorias del conflicto o de la cooperación entre variados actores, hasta alcanzar los puntos de decisión dispuestos en la estructura de las autoridades públicas, pero en donde estas mismas aplican mecanismos de selectividad estructural que apuntan a garantizar mínimos de cooperación y de estabilidad social, así como la propia supervivencia de tales estructuras.

La participación ciudadana en políticas públicas puede definirse principalmente como toda actividad de los ciudadanos dirigidos a intervenir en la designación de sus gobernantes o a influir en la formación de la política estatal. Comprende las acciones colectivas o individuales, de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir una sociedad, en la manera cómo se dirige al Estado en dicho país, o en decisiones específicas del gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros individuales.

Se trata de la cultivar una ciudadanía formada, crítica y madura, que comprenda y asuma que todos y todas son sujetos de derechos y obligaciones. Para los gobiernos muchas veces la participación se reduce a involucrar a la gente en la ejecución de políticas definidas desde arriba, obstruyendo la posibilidad de participación en diversos grados incluso el decisorio, en cambio para los movimientos populares y ciudadanos la búsqueda de participación real es una de sus principales reivindicaciones.

4.2 Recomendaciones

- Una agenda nacional concertada contra la pobreza, y la voluntad política para promover los cambios necesarios. La formulación de políticas públicas sociales con un alcance de Estado y no solo de gobierno. En este marco, convertir la política de desarrollo social en una política de Estado por la superación de la pobreza pero con participación de los pobres es un tema clave para el desarrollo nacional. Es un esfuerzo que debe estar sustentado en una visión de largo plazo, producto de la consulta, negociación y acuerdos con los diferentes partidos políticos, organismos de la sociedad civil, parlamento, medios, empresarios, gremios, académicos y profesionales, que interactúan en diferentes espacios.
- Cualquier sistema que no sea sosteniblemente fundamentado en un modelo participativo y transparente, se convierte en un esquema autoritario o sociedad de dominación que pervierte los objetivos enunciados por muy bellamente expresados que estén. Es innegable la necesidad de estrechar o anular la brecha entre el quehacer público y la ciudadanía. Sólo en la medida en que el ciudadano se considere parte del ciclo de políticas públicas tendrá la iniciativa de ser actor y fiscalizador.
- El fortalecimiento de las reformas electorales es indispensable para la continuación del esfuerzo de consolidación democrática. Los partidos políticos deben profundizar sus relaciones con la sociedad, restaurar su capacidad de representación e intermediación de intereses. Abrir la participación real de la sociedad civil en estos menesteres.

- Optimizar el desarrollo social no solo aumentando la inversión, sino la capacidad de gestión, transparencia, construcción participativa de las políticas públicas, la rendición de cuentas y la auditoría social. Por ello es necesario ampliar la arquitectura de protección social en base a la promoción humana y el desarrollo sostenible a través de una coalición de esfuerzos mancomunados entre diversos actores de la sociedad, tanto a nivel local y regional como nacional.
- Impulsar la descentralización política administrativa del Estado panameño a los municipios y comarcas en el marco de una estrategia contra la pobreza.
- Cambios sustantivos hacia la calidad y equidad en el aspecto educativo y en la salud pública.
- Las perspectivas de clase social, género, edad y ambiente deben ser ejes transversales de todas las propuestas por más equidad y bienestar.
- Estímulo y fortalecimiento de la organización comunitaria. Participación activa de la sociedad civil en los diversos niveles de intervención. El pobre debe ser sujeto de derecho (doble ciudadanía: política y socioeconómica), y no sólo receptor de transferencias a las que solo puede corresponder con su voto. (Ley de participación ciudadana, monitoreo ciudadanos).

Bibliografía

Aguilar, D. (1995). “Democratización del Estado y descentralización en Centroamérica”. En: *Rev. Gobierno Municipal* (2 y 3). Panamá: IPADEM.

Alvarado, E. (1998). *Estudio Socio-Etnográfico de las Áreas de Expansión Bocas del Toro, Darien y San Blas*. Ministerio de Educación-Banco Mundial: Panamá.

Alvarado, E. (2000). *Perfil de los Pueblos Indígenas de Panamá*. Banco Mundial RUTA: Panamá.

APEMEP (2001). *El Problema Agrario en Panamá. La nueva estrategia de APEMEP*. APEMEP: Panamá.

Banco Mundial (1999). *Prioridades y Estrategias para la Reducción de la Pobreza*. Banco Mundial: Panamá.

Banco Mundial (2000). *Panamá: Estudio sobre Pobreza*. Washington: BM.

Borja, J. (1987). *Descentralización y Participación Ciudadana*. Madrid: IEAL.

Cabrero, E. (1996). “Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional”. En: *Revista Nueva Sociedad* 142. Marzo-abril. Caracas. Págs. 72-95.

Carrión, F. (1996). “La descentralización: un proceso de confianza nacional”. En: *Revista Nueva Sociedad* 142, Marzo-abril. Caracas. Págs. 101-105.

Congresos y Organizaciones Indígenas de Panamá (2001). *Informe de la Situación de los Derechos de los Pueblos Indígenas en Panamá a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA*. Panamá: CEALP, 6 de junio 2001.

Contraloría General de la República. *CENSOS DEL 2000*. –CGR: Panamá, 2001. (CD)

Corona, C. (1997). “Planteos de autonomía en América Latina”. En: *Revista Nueva Sociedad* 147. Caracas.

Deruyttere, A. (1997). *Pueblos Indígenas y Desarrollo Sostenible*. BID: Washington.

Díaz, H. (1996). “Autonomía, territorialidad y comunidad indígena. Perspectivas del Estado Multiétnico”. En: *México en Democracia y Estado Multiétnico en AL*. México: UNAM DEMOS.

Diccionario de la Lengua Española. Madrid. 1970. Pág. 145.

Dirección de Políticas Sociales. MEF (1997). *Encuesta de Niveles de Vida*. 1997. Panamá.

Fundación DEMUCA (1998). *Municipio. Democracia y Cooperación*. San José: DEMUCA.

García, D. (1994). *La descentralización y el fortalecimiento municipal en el contexto político de Centroamérica*. San José: DEMUCA.

González, M. (1994). “La descentralización y el Financiamiento Municipal.” En: *Revista Gobierno Municipal*. Año 2 Núm. 1. Panamá: IPADEM. Enero-marzo.

González, R. (1994). *Espacio local, sociedad y desarrollo. Razones para su valorización*. Santiago de Chile: PET.

Herlihy, P. (1995). “La revolución silenciosa de Panamá: las tierras de la comarca y los derechos indígenas”. En: *Revista Mesoamérica*, Número 29, junio 1995.

Hernández, A. (1984). *Derecho Municipal*. Buenos Aires: Ediciones De Palma.

Hopenhayn, M. (1998). “La participación y sus motivos”. En: *Acción Crítica* #24: Lima, Perú.

Karner, H. (1983). “Los movimientos sociales, revolución de lo cotidiano”. En: *Revista Nueva Sociedad*, No.64.Caracas.

Lechner, N. (1990). *Los patios interiores de la democracia*. FCE: Santiago de Chile.

Leis, R. (1994). “Panamá, movimientos sociales, poder local y construcción democrática”. En: *Revista La Piragua* #8, Santiago de Chile: Consejo de Educación de Adultos de América Latina.

Leis, R. (1994). “Panamá city en Latin American Urbanization, Historical Profiles of Major Cities”. Westport-London: Greenwood Press.

Leis, R. (2001). *Abrir canales de participación. Descentralización y poder local*. Panamá: CONADEL-UNICEF.

Lindert, K. (1999). “Pobreza Urbana en Panamá” En: *Estudio sobre Pobreza: Prioridades y Estrategias para la Reducción de la Pobreza*. Banco Mundial, Panamá.

Mac Neef, M. (1999). “Desarrollo a Escala Humana. Una Opción para el Futuro”. En: *Economía de solidaridad y cosmovisión indígena*. Abya Yala: Quito.

Macleod, M. (1998). *Poder Local. Reflexiones sobre Guatemala*. Guatemala: Oxfam.

Mendoza, J. (1999). *Cooperación técnica y financiera en propuesta de creación del Consejo Nacional de desarrollo Indígena en consulta con los pueblos indígenas*. Ministerio de Gobierno y Justicia, Dirección Nacional de Política Indigenista. Panamá.

Meyer, L. (1994). “El Municipio mexicano al final del siglo XX”. En: *En Busca de la democracia Municipal*. México DF: El Colegio de México. Pág. 231.

Ministerio de Desarrollo Agropecuario (2000). *Plan Panamá Rural 2001-2004*. MIDA: Panamá.

Ministerio de Economía y Finanzas y UNICEF (2000). *Percepciones Colectivas de la Comunidad*. MEF-UNICEF: Panamá.

Ministerio de Economía y Finanzas (1997). *Encuesta de Niveles de Vida*. Dirección de Políticas Sociales. MEF: Panamá.

Ministerio de Economía y Finanzas (2000^a). *Estado Nutricional de la Niñez Panameña Menor de 5 Años de Edad*. MEF: Panamá.

Ministerio de Economía y Finanzas (2000b). *Distribución del Ingreso en Panamá*. MEF: Panamá.

Ministerio de Economía y Finanzas (2000c). *La Política Social en Panamá 1999-2004*. Dirección de Políticas Sociales. MEF: Panamá.

Ministerio de Salud (2000). *Salud de Pueblos Indígenas*. MINSA: Panamá.

- Morrel, L. (1984). *La Administración Local*. Tecnos. Madrid.
- Ordóñez C., y José E. (1996). “La Antropología Crítica Latinoamericana y las Propuestas del Movimiento Indio en torno a la Cuestión Étnica Nacional”. En: *CUADERNOS V Jornadas Lascasianas*. México: UNAM.
- Ortega, M. (1998). *La descentralización en Centroamérica*. Managua: CASC-UCA.1998.
- Padua, J. et al. (1993). *Poder Local Poder Regional*. México: El Colegio de México/CEMLA.
- Panay, J. (1999). *El estado del desarrollo municipal en Panamá. Informe*. Panamá, Junio.
- Paredes, E. (1992). *Reformar el Estado es transformar la sociedad*. Caracas: Comisión presidencial para la Reforma del Estado, COPRE.
- Pastor, A. (1996). *Diversidad Cultural Panameña*. Panamá: Editorial Portobelo.
- Picon, C., y Alemancia, J. (1998). *Pueblos Indígenas de Panamá. Hacedores de Cultura e Historia*. UNESCO. Panamá.
- Pinilla, H. (1989). *Las leyes de los gobiernos locales de Panamá*. 2da edición. Panamá: s.e.
- PNUD (1998^a). *Barómetro Centroamericano*. Panamá: PNUD.
- PNUD (1998b). *Visión Nacional 2020*. Panamá: PNUD.
- PNUD (1999). *Estado de la Región*. PNUD: San José.
- PNUD (2002). *I Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Panamá: PNUD.
- PNUD (2007). *II Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Panamá: PNUD.
- Rachadell, M. (1992). *Un nuevo impulso a la descentralización*. Caracas: Copre.
- Rionda, L.M. (1997). *La política desde la región. Algunas reflexiones sobre la incidencia de la distribución regional sobre el ejercicio del poder público*. Guanajuato: Universidad de Guanajuato. Col. Nuevo Siglo, Serie Humanidades.
- Sen, A. (1995). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza Economía.
- Sojo, C. (2000). *Exclusión Social. Dinámica Sociopolítica y Cultural: Reflexiones sobre el tema desde América Latina*. Versión preliminar. Washington: Banco Mundial.
- Tom, Wiens, Carlos Sobrado y Kathy Lindert (1998). “Agricultura y Pobreza Rural”. En: Banco Mundial. Panamá. *Estudio sobre Pobreza. Vol. II. Anexo No. 5*. BM: Panamá.
- Varios (1997). *Evaluación de la Sostenibilidad Nacional*. Panamá: CEASPA.
- Velásquez, F. (1997). *Descentralización y gestión local en América Latina*. Colombia: EZE.
- Venado, T. (2000). *Estudio de Caso: Promoción de la Salud Maternal y Control Preventivo de la Diarrea en el Pueblo NGOBE-BUGLÉ*. MINSA: Panamá.
- Venado, T. (2001). *Situación de la Salud en las Áreas Indígenas*. Panamá: Comisión de salud de grupos vulnerables Informe Desarrollo Humano, PNUD.

Villar, L. (1986). *Democracia municipal*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Villoro, L. (1996). “Los pueblos Indios y el Derecho de Autonomía”. En: *Cuadernos V Jornadas Lascasianas*. México: UNAM.

Von Haldenwang, C. (1991). “Hacia un concepto politológico de la descentralización del estado en América Latina”. En: *Descentralización y Estado Moderno*. Bogotá: FAUS FESCOL. Págs. 227-254.

Zúñiga, G. (1998). “Los procesos de constitución de territorios indígenas en América Latina”. En: *Revista Nueva Sociedad*. 153. Caracas.

Capítulo IX

Pobreza y participación política en El Caribe

*Olaya Dotel**

* Licenciada en Ciencias Políticas con Maestría en Ciencias Sociales. Ha realizado investigaciones sobre políticas sociales, migración, educación, desarrollo infantil y ciudadanía. Consultora de entidades públicas como el Ministerio de Educación y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo y de organismos internacionales como la AECI, BID y PNUD. Actualmente es investigadora asociada de FLACSO Dominicana y docente en la Universidad Autónoma de Santo Domingo. Articulista del diario digital 7días.com. Coautora del libro titulado “Políticas Sociales 1930-2007: Inclusión social o asistencialismo”, así como una serie de artículos en la revista “Estudios Sociales” de la República Dominicana.

Introducción

El presente documento es el resultado de un estudio sobre la pobreza y la participación política en el Caribe. Las fuentes utilizadas en la investigación fueron: una encuesta que se envió vía correo electrónico a una serie de organizaciones privadas y públicas que trabajan con poblaciones en situación de pobreza en diferentes países caribeños, así como información levantada de dichas organizaciones, a través de sus páginas web. También fueron utilizados documentos elaborados por expertos y organismos internacionales.

Este informe consta de nueve capítulos. El primero es una contextualización del Caribe, donde se intenta describir la región. En el segundo se presentan los regímenes políticos electorales de los diferentes países. El tercero identifica a las principales poblaciones de pobres y excluidos en la región; el cuarto analiza las formas en que se organizan los pobres; el quinto profundiza en el derecho a votar y ser elegido de las poblaciones en situación de pobreza, y el sexto presenta las acciones de incidencia en que participan los excluidos. Por su parte el séptimo capítulo identifica las acciones de rendición de cuentas que practican tanto las organizaciones como las poblaciones en situación de pobreza, y finalmente el octavo señala las actividades específicas que esas organizaciones realizan para población en situación de pobreza. En el noveno y último capítulo se presentan las principales conclusiones de la investigación.

1. El Caribe: escenario marcadamente diferenciado

El Caribe es una región muy heterogénea en todo sentido –histórico, político, económico, social, cultural, lingüístico-, así como en términos institucionales, lo que hace difícil generalizar diagnósticos, conclusiones y recomendaciones para la región como un todo, por lo que se hace necesario reconocer esta heterogeneidad en cualquier tipo de análisis regional²⁴⁰.

Para comenzar, si bien los países que forman parte del Caribe insular son significativamente pequeños con respecto a los países del continente, entre los propios países caribeños las diferencias poblacionales y de territorio son importantes. Ello se puede apreciar en la tabla 1.

Tabla 1. Países caribeños. Escala por países: 2006

País	Población (miles)	Superficie (km2)	Densidad de población (hab por km2)
Antigua y Barbuda	84	442	190
Antillas Holandesas	65	179	363
Aruba	101	189	533
Las Bahamas	327	9910	33
Barbados	270	430	628
Belice	297	22846	13
Bermuda	64	50	1276
Cuba	11286	109573	103
Dominica	72	742	97
Granada	108	340	318
Haití	10032	27750	361

240 Torres del Castillo, Rosa María (2006). *Tendencias, temas y desafíos de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe*. UNESCO: Brasil

Islas Caimán	46	260	177
Islas Vírgenes (US)	109	352	310
Jamaica	3000	10990	314
Puerto Rico	3929	8870	443
República Dominicana	10000	50251	199
Saint Kitt y Nevis	48	358	134
Santa Lucía	166	610	272
San Vicente las Granadinas	120	391	307
Trinidad y Tobago	1309	5134	255

Fuente: O’Farril R, Daymler (2006). *A partir de datos del World Development Report 2008. Banco Mundial. Tomado de: Torres del Castillo, Rosa María (2006). Tendencias, temas y desafíos de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe. UNESCO: Brasil.*

Por otro lado, el Caribe es una región pobre que contiene, a su vez, a algunos de los países más pobres del mundo, como es el caso de Haití. Si se comparan indicadores básicos de empoderamiento como es la superación del analfabetismo, se tiene que el Caribe como región está por debajo del resto del continente americano, como lo presenta la tabla 2.

**Tabla 2. Índice estimado de analfabetismo adulto (15 años y más)
1985-2015**

	1985-1994	2000-2006	Proyecciones al 2015
América Latina y el Caribe	87%	91%	93%
América Latina	87%	91%	94%
El Caribe	66%	74%	78%
Países en desarrollo	68%	79%	84%
Mundo	76%	84%	87%

Fuente: Informe de Seguimiento de la Educación para todos en el mundo, 2009. Tomado de Torres del Castillo, R. (2006).

Otro indicador importante para establecer los niveles de desigualdad de los territorios es el Coeficiente de GINI. En ese sentido el Caribe presenta un escenario con extremos tales como Haití, República Dominicana, Santa Lucía, Barbados y Jamaica, que presentan los índices más altos de desigualdad con 0,65, 0,47, 0,43, 0,39 y 0,38 respectivamente. Por su parte, St. Kitts y Nevis, Dominica, Trinidad Tobago y Antigua y Barbuda poseen los más bajos índices de desigualdad con 0,1, 0,3, 0,4, 0,5²⁴¹.

Tal y como se había señalado anteriormente, el Caribe presenta una gran diversidad en términos culturales, políticos y económicos. No obstante comparten similitudes en términos de su ecología (ecosistemas insulares y costeros), historia (colonización europea, predominio del sistema de plantaciones), cultura (sociedades criollas, construidas sobre la base de una eliminación violenta y temprana de las sociedades indígenas, la importación forzada de esclavos y la mezcla de tradiciones provenientes de varios continentes), y composiciones étnicas (alta diversidad, poblaciones indo americanas relativamente pequeñas, grandes cantidades de poblaciones de ascendencia africana)²⁴².

241 James Cruz, Johannie L. (2008). *El Papel del Estado en la construcción del desarrollo sostenible: El caso del turismo en el Caribe Insular*. En: WWW.revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/download/.../12694

242 Iniciativa para el Caribe (2008). *Programa 2009-2012*. Pág. 9. http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn_caribbean_initiative_programme_document_final_dec_08_sp.pdf

Con respecto a la economía de los países caribeños, sus principales fuerzas motrices son el turismo, la construcción (muchacha de la cual está asociada al turismo) y la explotación minera. En muchos países ha disminuido la participación de la agricultura en la economía como resultado del incremento del turismo y la pérdida de mercados preferenciales (especialmente en banano, ron y azúcar), aunque sigue teniendo un peso importante en las economías y en la seguridad alimentaria de algunos países. La mayoría de los sectores económicos tienen una gran dependencia de los recursos naturales y un gran impacto sobre el medio ambiente. Tienen un alto consumo de energía eléctrica derivada del petróleo²⁴³.

La organización política de los países del Caribe insular también presenta importantes variaciones.

“En términos geopolíticos, el Caribe insular comprende 25 unidades políticas, incluyendo 14 Estados soberanos, cinco territorios de ultramar del Reino Unido (RU), dos departamentos de ultramar de Francia, dos unidades autónomas de los países bajos, un territorio de los Estados Unidos (EE. UU), y el Estado libre asociado de Puerto Rico”²⁴⁴.

Por tanto, el Caribe es una de las regiones que posee más territorios no soberanos, lo que produce dinámicas políticas con significativas limitaciones. Tal es el caso de Puerto Rico, que si bien dispone de su propia Constitución, así como de un gobernador y una Asamblea Legislativa, su Ejecutivo no tiene poder en materia de defensa, relaciones internacionales, legislación social y transporte marítimo o aéreo²⁴⁵.

Por otro lado el Caribe también presenta sistemas políticos diferenciados (socialistas y capitalistas). Destaca el caso de Cuba, donde existen mecanismos de participación política pero con un solo partido político.

Con respecto a los procesos sociales y políticos de los diferentes países, éstos están marcados por el desarrollo histórico de la región, creando grupos de excluidos diferenciados, muchos de los cuales se han organizado, por lo que pueden ser ubicados entre los movimientos sociales tradicionales o los nuevos movimientos sociales. Entre los últimos están las mujeres y los movimientos étnicos como los Rastafari.

Es así que en este escenario complejo y diverso, pero definitivamente con vínculos históricos y geográficos, se analizará la participación política de los sectores excluidos, en términos sociales, culturales, económicos, etc.

2. Sistemas políticos y electorales en el Caribe

Las instituciones de América Latina tienen en común que son herencia de la época colonial, por lo que históricamente han contribuido a reproducir las desigualdades de los territorios. No obstante, a pesar de las expresiones de debilidad institucional, los países del Caribe anglófono han tenido una estabilidad política que marca diferencias importantes con otros como Haití, Cuba y República Dominicana, lo que también se refleja en las condiciones de vida de sus poblaciones, tal y como se señaló en el capítulo anterior.

Es así que, previo a la presentación de los resultados de la encuesta aplicada a instituciones que trabajan el tema de la participación política en el Caribe, se presentará una breve descripción de los sistemas políticos y electorales vigentes en esa región.

243 Idem.

244 Iniciativa para el Caribe (2008). Op.Cit.. Pág. 8.

245 Van Eeuwen, Daniel; Pizetty-Van Eeuwen, Yolande (1995). ¿Existen Estados en el Caribe? Pág. 6. Revista Nueva Sociedad. No. 135. Enero-Febrero 1995. www.nuso.org/upload/articulos/2390_1.pdf

Uno de los primeros elementos que marcan la diferencia en el Caribe es el predominio de los regímenes parlamentarios.

“En términos generales, las antiguas colonias españolas y portuguesas que iniciaron sus procesos de independencia en la primera mitad del siglo XIX mantienen regímenes presidencialistas, mientras que las antiguas colonias británicas... operan bajo regímenes parlamentarios”²⁴⁶.

Entre los países caribeños con regímenes presidenciales resaltan Cuba y República Dominicana. No obstante, las diferencias en sus sistemas de gobierno suponen importantes retos para la participación político electoral de la ciudadanía. Cuba con un sistema unipartidista presenta serias restricciones para la participación de los disidentes. Por otro lado, República Dominicana, con un sistema multipartidista presenta significativas debilidades institucionales que colocan en desventaja a los sectores de oposición.

Tabla 3. Regímenes políticos en el Caribe desde 1945

País	Forma de gobierno	Poder Legislativo
Antigua y Barbuda	Parlamentaria	Bicameral
Las Bahamas	Parlamentaria	Bicameral
Barbados	Parlamentaria	Bicameral
Belice	Parlamentaria	Bicameral
Cuba	Presidencial	Bicameral
Dominica	Parlamentaria	Unicameral
República Dominicana	Presidencial	Bicameral
Granada	Parlamentaria	Bicameral
Haití	Parlamentaria	Bicameral
Jamaica	Parlamentaria	Bicameral
Saint Kitt y Nevis	Parlamentaria	Unicameral
Santa Lucía	Parlamentaria	Bicameral
San Vicente y Granadinas	Parlamentaria	Unicameral
Surinam	Híbrida	Unicameral
Trinidad y Tobago	Parlamentaria	Bicameral

Fuente: *Martínez, R (2001).*

En el resto del Caribe predominan los regímenes parlamentarios,

“...la estructura orgánica de los parlamentos en los países del Caribe angloparlante es bicameral, con un senado designado por el Poder Ejecutivo y una cámara baja o Asamblea Nacional elegida por votación popular directa en circunscripciones uninominales”²⁴⁷.

Como se puede apreciar los sistemas parlamentarios caribeños, por definición, presentan limitaciones para la participación política electoral de la población, al concentrar la elección del Senado en el Poder Ejecutivo.

246 Martínez Rafael (2001). *Prácticas de Sistemas Políticos Comparados II: Centro América y Caribe*. Barcelona. Pág. 16. Barcelona: Universitat.

247 Ibid. cit. Pág. 17.

“La designación de los senadores corre a cargo del gobernador general o jefe del Estado, a propuesta del primer ministro y del líder de la oposición (figura ésta que en muchos casos adquiere rango constitucional). Tres son las excepciones: Dominica, San Vicente y Granadinas, y St Kitts y Nevis, cuyos parlamentos integran en una sola cámara los representantes elegidos y designados. Desde 1990, los miembros del senado de República Dominicana se eligen mediante fórmula de mayoría relativa en distritos uninominales, por un período de cuatro años y hasta 1994, de forma concurrente con las elecciones presidenciales”²⁴⁸.

Lo anteriormente planteado permite apreciar la diversidad existente en términos de regímenes políticos en el Caribe.

2.1 Elecciones presidenciales

El sistema más común es el de la mayoría absoluta a doble vuelta, como es el caso de la República Dominicana, mientras que en Trinidad y Tobago hay elección indirecta. El Presidente es elegido por un colegio electoral compuesto por los miembros del Senado y la Cámara de Representantes²⁴⁹.

2.2 Concurrencia del ciclo electoral

Otro elemento significativo para valorar dentro de los sistemas electorales es el ciclo electoral.

“El ciclo electoral es el grado de concurrencia temporal de las elecciones presidenciales y legislativas. Este puede ser concurrente (cuando las elecciones presidenciales y legislativas tienen lugar el mismo día) no concurrentes (cuando tienen lugar en días diferentes) o mixto (cuando las elecciones legislativas son concurrentes y no concurrentes con las elecciones presidenciales)”²⁵⁰.

Este es un elemento importante, ya que el hecho de que coincidan o no las elecciones presidenciales y legislativas tiende a afectar el apoyo al partido oficialista. En caso de que coincidan la tendencia es el arrastre sobre el voto presidencial, mientras que cuando no coinciden tiende a disminuir el apoyo al partido oficial. En la República Dominicana y Haití no son concurrentes, lo que aumenta la necesidad de negociación de los gobiernos, así como una mayor oportunidad de la oposición de obtener cuotas de poder en el Estado²⁵¹.

En suma, los regímenes y sistemas políticos en el Caribe son diversos, pero existe una mayor preeminencia de los regímenes parlamentarios que encierran significativas restricciones dentro de sus sistemas electorales, como ocurre con los países anglófonos. Ello no significa que los sistemas electorales presidenciales garanticen una mayor participación.

3. Los excluidos en el Caribe

En el presente apartado se presentará quiénes son los pobres en el Caribe, identificados por las instituciones encuestadas, así como la información aportada por éstas sobre esas poblaciones. La información será enriquecida en su análisis por diversos documentos de expertos en la materia.

En el documento “Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina”, se plantea lo siguiente:

“en América Latina y el Caribe...existe una correlación aparentemente fuerte entre la distribución de los ingresos, la incidencia de la pobreza y la raza, la organización social y la cultura. Una cierta forma de relación causal se observa entre las características que indican quién es uno –como el grupo étnico-racial- y la posición que uno mantiene en la estructura del ingreso de la sociedad”²⁵².

248 Idem.

249 Ibid cit. Pág. 18.

250 Ibid cit. Pág. 19.

251 Idem.

252 Gacitúa, Estanislao, Sojo, Carlos, Davis, Shelton H. (2000). *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y*

Se podría afirmar que lo señalado en el párrafo anterior se cumple en buena medida en el Caribe, ya que los pobres identificados por las instituciones encuestadas, si bien son diversos, como lo son sus contextos socioculturales, también son el resultado de la discriminación de género, cultural, religiosa, social, etc. Entre las principales minorías o poblaciones que sufren exclusión están las mujeres, los Rastafari y los migrantes.

A las poblaciones señaladas habría que sumar las personas en situación de pobreza, ya que dicha condición coloca en desventaja a estas poblaciones para participar en el ámbito político con eficiencia con respecto a sus propios intereses.

Tabla 4. Poblaciones con las que trabajan las instituciones encuestadas en el Caribe español y no español

Caribe español	Caribe no español
Todas las personas	Pobres rurales
Mujeres pobres	Mujeres
Pobres rurales y urbanos	
Migrantes	

Las mujeres y los migrantes coinciden con las poblaciones con que trabajan las instituciones encuestadas. Incluso aquellas que se dirigen a toda la ciudadanía realizan actividades específicas para las mujeres. Otras poblaciones con las que trabajan son los pobres rurales y urbanos. A continuación se profundiza en las tres poblaciones de excluidos señalados por las instituciones encuestadas.

3.1 Las mujeres

Las mujeres, como resultado de unas históricas relaciones patriarcales, constituyen uno de los grupos tradicionales de pobres, razón por la cual han tenido menor participación en la riqueza de sus países. Se podría señalar que las mujeres son el denominador común en casi la totalidad de los países caribeños, extremándose sus condiciones en relación a la situación de pobreza general. En el caso de la República Dominicana es significativa la proporción de mujeres jefas de hogares en situación de pobreza, con un porcentaje de 35.2%²⁵³.

3.2 Los Rastafari

Este movimiento es identificado como un sector poblacional excluido. El documento titulado “Los Rastafari: entre el mesianismo y la revolución”²⁵⁴, plantea que dicho movimiento:

“resume en su ideología las apelaciones raciales y étnicas de los sectores negros empobrecidos de la sociedad jamaicana. Su base social está conformada, desde sus orígenes, por los sectores negros urbanos y rurales particularmente afectados por los cuadros endémicos de desempleo y pobreza que afectan a la isla y al Caribe en general, en el proceso de descolonización gradual que se inicia con los disturbios obreros de 1935-1937”.

3.3 Los migrantes

Si bien los migrantes pobres suelen tener peores condiciones que el resto de las poblaciones, en el caso de la República Dominicana toman una gran relevancia debido, entre otras cosas, a las condiciones

el Caribe. Pág. 5. San José, Costa Rica. FLACSO /Banco Mundial.

253 Oficina Nacional de Estadística (2007). *Encuesta Demográfica y de Salud*, ENDESA, Santo Domingo, República Dominicana.

254 Serbin, Andrés (1986): Los Rastafari: entre el mesianismo y la revolución. Revista Nueva Sociedad. Número 82. http://www.nuso.org/upload/articulos/1384_1.pdf

individuales de los de origen haitiano. Según el estudio “Política Social: Capacidades y Derechos” del PNUD²⁵⁵, los migrantes haitianos viven en la República Dominicana en peores condiciones económicas y sociales que el 20% más pobre de la población dominicana. En el documento señalado también se plantea que el 41% de los migrantes haitianos indocumentados son analfabetos. Sólo el 29,5% lee y escribe creol y la mayoría ha sido víctima de “prácticas sistemáticas que vulneran sus derechos”, debido a su situación de irregularidad migratoria.

Los migrantes haitianos en República Dominicana no sólo son los más pobres entre los pobres, sino que además cuentan con pocas organizaciones para la defensa de sus derechos. De hecho esa defensa normalmente se hace a través de ONGs dominicanas, tales como el Servicio Jesuita de para Migrantes y Refugiados (SJRM), el Movimiento de Mujeres Dominicano-Haitiana (MUDHA), entre otras. En los últimos años se han producido linchamientos y quemas de casas de haitianos en República Dominicana²⁵⁶. Sin duda, acciones como esta desalientan a los inmigrantes haitianos para organizarse en pos de obtener más derechos como grupo.

3.4 Las personas en situación de pobreza

La falta de acceso a algunas condiciones individuales, tales como tener salud, educación e ingresos suficientes, inciden de manera importante en la posibilidad de ejercer los derechos políticos de manera eficiente. Dichas condiciones inciden en el empoderamiento de las personas, lo que a su vez implica actuar para lograr los objetivos perseguidos²⁵⁷, tanto de manera individual como colectiva.

Por tanto las personas en situación de pobreza requieren empoderarse tanto en términos individuales como colectivos. El empoderamiento individual se expresará en el incremento de las capacidades de las personas y el colectivo en la capacidad de acción social en defensa de sus derechos²⁵⁸.

3.5 Identificación de las personas en condición de pobreza

Cuando se les requirió a las instituciones sobre los criterios utilizados para identificar a las personas en situación de pobreza, las respuestas fueron de un extremo a otro. Mientras unas se valen de estudios realizados por organismos oficiales, nacionales e internacionales, otras utilizan ciertos indicadores tales como el nivel de ingresos, el empleo, poseer vivienda y acceso a la educación.

La mayoría de las organizaciones encuestadas utiliza las mediciones oficiales. Este aspecto es relevante, ya que los datos oficiales suelen ser más bajos que los de organismos internacionales. También la utilización del ingreso es un indicador calificado como insuficiente para la identificación de las personas en situación de pobreza, debido a la multidimensionalidad de esa condición. Irma Arriagada la define como compleja, relacional y multidimensional, cuyas causas y características difieren de un país a otro, por lo que su interpretación depende de factores culturales, de género y étnicos en un contexto económico, social e histórico²⁵⁹.

Al indagar sobre los indicadores utilizados para identificar la pobreza, las respuestas expresan los diferentes niveles en que trabajan las organizaciones. Unas no contestaron, mientras otras presentaron

255 Oficina de Desarrollo Humano, ODH, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD y el Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo, MEPYD, (2010). *Políticas sociales: capacidades y derecho*. PNUD, Santo Domingo, República Dominicana..

256 <http://www.amnesty.org/es/for-media/press-releases/republica-dominicana-protoger-haitianos-ataques-20090508>

257 Oficina de Desarrollo Humano, ODH, Programa de Naciones para el Desarrollo, PNUD y Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo, MEPYD (2010). Pág. 20. *Políticas sociales: capacidades y derecho*. PNUD: Santo Domingo, República Dominicana.

258 Idem.

259 Arriagada, Irma (2005). Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género. Santiago de Chile. CEPAL. Pág. 2.

indicadores tales como: circunstancia de vivienda; observación de nutrición; pedir limosna; estado general y comportamiento/conducta. Estas respuestas guardan coherencia con lo expresado en relación con los instrumentos utilizados para medir la pobreza.

Con respecto al conocimiento del porcentaje de personas que viven en condiciones de pobreza, las respuestas guardan relación con la anterior. Mientras unas instituciones señalaban el porcentaje de su país, otras no tenían la información.

Por tanto, se podría afirmar que la selección de los beneficiarios de las organizaciones encuestadas pudiera estarse realizando de manera intuitiva. Instituciones como *Aide et Action* que trabaja en Haití interviene en territorios empobrecidos, pero... ¿Cómo discriminar si todos son pobres?

Sobre la posibilidad de que las personas en condición de pobreza salgan de ésta, las respuestas pueden ser ubicadas en dos niveles. Unos indican que a través de transformaciones estructurales que modifiquen “las relaciones sociales de producción que impliquen una industrialización del país y una reforma en las condiciones de la economía de mercado y las condiciones de las fuerzas laborales²⁶⁰”. Estas respuestas se dieron en el Caribe Inglés y Español, tales son los casos de Barbados y República Dominicana.

El otro nivel de respuesta se limitaba a medidas compensatorias o de corte individual como lo señala un encuestado:

“lo que se requiere son programas dirigidos a micro-empresas como bancos/financiamiento de modelo comunitario; pueblos cooperativos de agricultura; fortalecimiento de recursos humanos y capacitación que incluye el fortalecimiento institucional de organizaciones de base/de comunidad”²⁶¹.

Aquí se pueden ubicar países como Barbados y Haití. Este último, con más de un millón de personas en campamentos de refugiados, luego del terremoto que el pasado mes de enero del año 2010 devastara Puerto Príncipe y otras de sus ciudades, tiene suspendidos la mayoría de los proyectos que patrocinaban las ONGs para el empoderamiento político, limitándose actualmente a enfrentar la emergencia humanitaria.

Para concluir, las poblaciones mayoritariamente identificadas como excluidas fueron las mujeres, los Rastafari, los migrantes y por su puesto los pobres. Si bien, los tres primeros están en situación de pobreza, ello no basta para definirlos como poblaciones excluidas. Son los contextos sociales, culturales e históricos los que contribuyen a generar exclusión y por ende pobreza.

Luego se hace evidente la relación entre el conocimiento de las poblaciones en situación de pobreza por parte de las organizaciones encuestadas, así como por los mecanismos utilizados para identificarlas y por tanto seleccionar a quienes serán los beneficiarios de sus acciones. En ese proceso se hace evidente la utilización de métodos intuitivos más que técnicos, así como el uso de documentos oficiales.

4. Organización de los sectores excluidos

En términos generales los sectores excluidos señalados en este estudio viven dispersos en sus países, aunque se les ubica con mayor frecuencia en los márgenes de las ciudades. Dichas poblaciones también presentan situaciones marcadamente diferenciadas en sus posibilidades de organización. La excepción es Haití, ya que la generalización de la pobreza homogeniza a la población. A partir de las respuestas dadas en las encuestas, así como de documentos consultados tenemos lo siguiente:

260 Aquino Rodríguez, José Angel, Juez Junta Central Electoral. Junta Central Electoral. República Dominicana.. 10 de octubre del 2010

261 Spear, Bongo. Africa Hall. Barbados.11 de agosto del 2010.

4.1 Las mujeres

Como se había señalado anteriormente las mujeres, como minoría, son fuente de preocupación para las instituciones consultadas. Los temas trabajados para promover su inclusión van desde cuestiones propias de la pobreza y las diferentes formas de discriminación que enfrentan, hasta su participación política.

Los grupos de mujeres constituyen uno de los movimientos sociales con mayores mecanismos regionales y locales para la promoción de sus derechos, no obstante a la aplicación de los acuerdos para garantizarles una mayor participación del poder político todavía le queda mucho por recorrer. Medidas como el establecimiento de las cuotas en las candidaturas congresionales y municipales son sistemáticamente incumplidas por los partidos políticos. Este es el caso en la República Dominicana, donde las mujeres de los diferentes partidos se han visto obligadas a articularse para que sus partidos cumplan con la cuota.

Las organizaciones que dan apoyo a los grupos de mujeres lo hacen con acciones que guardan coherencia con los temas que trabajan. Las actividades tienen un espectro bastante amplio, ya que van desde acciones de lobby, formación para la inserción política y económica, hasta apoyo en el cuidado de niños y niñas.

No obstante lo citado, los retos que presentan los países caribeños para la participación política igualitaria de las mujeres continúa siendo significativo.

Tabla 5. Temas trabajados para apoyar a grupos de mujeres

Marginalidad
Mujeres en pobreza
Mujeres en la agricultura caribeña
Violencia contra la mujer
Acoso sexual en el trabajo
El turismo y el trabajo sexual en el Caribe
El impacto de la liberalización del comercio en los pobres de Jamaica
Derechos humanos a nivel nacional e internacional
Participación política
Acceso al crédito

4.2 Los Rastafari

Los Rastafari constituyen un grupo claramente diferenciado que puede ser ubicado, no sólo en Jamaica, sino también en el resto del Caribe anglófono. “Son clasificados como un movimiento religioso y manifestado como una cultura pan etio/africanista. Su ejercicio de poder es patriarcal en su orientación y conceptualmente generacional. La toma de decisiones es principalmente independiente y dependiente de la situación”²⁶².

Son un grupo “Afro-céntrico, basado en los patrones y adoctrinamiento demográficos y de identidad. Comparten conceptos filosóficos y ideológicos; la variable está en los modelos de desarrollo y cómo se relacionan a la economía global y una población cada vez más multicultural”²⁶³.

262 Serbin, Andrés (1986). “Los Rastafari: entre mesianismo y la revolución”. *Revista Nueva Sociedad*. Marzo-abril. Número 82. http://www.nuso.org/upload/articulos/1384_1.pdf

263 Idem.

Los Rastafari en su momento fueron definidos como un grupo racista, ya que reivindicaban el poder negro. En el documento “Rastafari: entre mesianismo y la revolución” se plantea que

“los Rastafari son un movimiento religioso y social surgido en la década de los años treinta del siglo XX en Jamaica como un movimiento de definidos rasgos mesiánicos...y que constituye uno de los movimientos etnopolíticos más relevantes del Caribe contemporáneo y como tal expresa en una doctrina de características propias las reivindicaciones de los sectores marginales y jóvenes de las sociedades caribeñas”²⁶⁴.

Es significativo, según lo señalado en el documento anteriormente citado, la vinculación de los Rastafari con los jóvenes, ya que éstos últimos son una de las poblaciones más afectadas por el problema del desempleo y acceso limitado a empleos bien remunerados²⁶⁵. En consecuencia, como movimiento religioso y político que reivindica a la población afro en el Caribe inglés, también congrega a una de las poblaciones con mayores dificultades de inclusión, tanto en el Caribe como en el resto de América Latina.

Entonces, en términos organizativos, los Rastafari constituyen una de las organizaciones más representativas del Caribe, tanto en términos étnicos y poblacionales. Cabe resaltar su carácter patriarcal los convierte en espacios de reproducción de valores y prácticas de género excluyentes hacia las mujeres.

4.3 Los migrantes

En la mayoría de las sociedades los inmigrantes suelen formar parte de los sectores poblacionales más vulnerables. Cuando la migración se realiza en condición de ilegalidad, dicha vulnerabilidad se incrementa.

Así como los Rastafari son relevantes para el Caribe inglés, los migrantes constituyen una población importante entre los excluidos en el Caribe español. Casos especiales son Puerto Rico y República Dominicana. Mientras Puerto Rico tiene una importante población dominicana, los haitianos constituyen la principal población de migrantes en la República Dominicana. Ambas poblaciones de migrantes se caracterizan en su mayoría por su condición de pobreza. Según datos no oficiales el número de dominicanos en Puerto Rico asciende a unas 200 mil personas²⁶⁶, mientras que cifras oficiales y no oficiales sitúan el número de haitianos en República Dominicana entre 500 mil y un millón.

Los migrantes en el Caribe en condiciones de ilegalidad no suelen estar organizados, en parte por su situación de indocumentados, pero a esto habría que agregar el componente adicional de discriminación por razones históricas y políticas, ya que en el caso dominicano se ha promovido desde sectores conservadores que Haití quiere invadir a la República Dominicana y que la migración haitiana es una “invasión pacífica”. No obstante existen organizaciones que trabajan con migrantes. La escasez de organizaciones conformadas por migrantes es sin duda indicador de la alta vulnerabilidad de esta población. En el caso de República Dominicana se conoce de organizaciones de estudiantes universitarios haitianos y de refugiados políticos, pero no de algunas que se dediquen hacer incidencia política por los derechos de los migrantes haitianos.

Entre las actividades que realizan las organizaciones que trabajan con migrantes están las acciones de lobby, asesoría legal, intermediación laboral y defensa de sus derechos humanos.

4.4 Acciones dirigidas a la población en situación de pobreza en general

Si bien las condiciones étnicas, etáreas y legales implican diferencia y pueden incrementar la exclusión y vulnerabilidad de las personas, como ocurre con las mujeres, los migrantes y los Rastafari, la pobreza también es abordada desde una perspectiva más general por las organizaciones encuestadas.

264 Idem.

265 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, Dirección Regional (2009). *Los jóvenes y los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. http://www.un-ngls.org/spip.php?page=article_s&id_article=2372

266 “Dominicanos viven en condiciones precarias en barriadas de Puerto Rico”. En: *Diario Libre.com*. http://www.diariolibre.com.do/noticias_det.php?id=247144

Tanto los temas trabajados por las organizaciones encuestadas, así como las actividades que realizan, son indicadores de lo planteado. Con respecto a los temas que abordan las organizaciones para promover la inclusión de las personas en situación de pobreza, van desde los económicos hasta los de gobernabilidad. Como señala una de las instituciones encuestadas: “el desarrollo de las capacidades y fortalezas de los miembros, programas adecuados de un marco socio-económico²⁶⁷”.

Tabla 6. Temas trabajados para apoyar a las personas en situación de pobreza

Desarrollo rural y agricultura
Fortalecimiento de la sociedad civil
Promoción de la cooperación y el intercambio en la sociedad civil a nivel nacional e internacional
Comercio justo y prácticas de certificación
Gobernabilidad
Liderazgo
Políticas públicas: seguridad social y educación
Formación y acompañamiento para el uso de la legislación para fomentar la transparencia, como la Ley de acceso a la información
Derechos humanos

Los temas trabajados por las instituciones encuestadas también expresan el rango amplio en que se mueven las instancias que trabajan con y para personas en situación de pobreza. Los temas también evidencian los diferentes niveles de especialización de las organizaciones, lo que guarda coherencia con las actividades que realizan, como se puede apreciar en la tabla 7.

Es importante relevar la atención dada por las organizaciones a los temas agrícolas en el Caribe, lo que sería un claro indicador de las condiciones de vida de las poblaciones rurales en esta región.

El grueso de las organizaciones que trabajan con población pobre privilegia las acciones de capacitación junto a las de lobby, lo que implica comprensión de la necesidad de influir en el proceso de formulación de las políticas públicas de impacto más estructural, no limitándose a promover la realización de proyectos de corto alcance e impacto. En un ya viejo documento de los años 90, publicado por el Banco Mundial, bajo el título “Voces de los pobres²⁶⁸” se presentaba como principal hallazgo la necesidad de la intervención del Estado para solucionar el problema de la pobreza, y se indicaba que las ONGs, en solitario, no eran capaces de contribuir de manera significativa a la solución de ese problema.

En el caso del Caribe inglés es importante resaltar la relevancia de los mecanismos regionales de articulación como espacios desde donde se promueve la inclusión de los sectores marginados, como es el caso de CARICOM.

Tabla 7. Actividades realizadas para promover la inclusión de personas en situación de pobreza

Orientación para la obtención de documentos de identidad
Creación de foros para la sociedad civil

267 Spear, Bongo Africa Hall. Barbados. 11 de agosto del 2010.

268 Banco Mundial (2000). *Voces de los pobres*. Ver: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANISH/0,,contentMDK:20046444~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html>

Capacitación para la incidencia en políticas públicas
Capacitación en técnicas agrícolas
Capacitación en la elaboración de proyectos
Acciones de lobby

A nivel local fueron mencionadas otras expresiones organizativas de personas en situación de pobreza, como son las asociaciones de amas de casa, las juntas de vecinos, los clubes barriales y las comunidades eclesiales de base.

Con respecto al lugar que ocupan las mujeres dentro de las organizaciones encuestadas, las funciones que suelen tener éstas son: gerentes en el área de finanzas; tareas secretariales, o funciones relacionadas con asuntos referidos al desarrollo familiar, entre otras.

Resulta relevante la diversidad de espacios organizativos, existiendo desde organizaciones de tercer nivel como son las articulaciones de organizaciones, así como las de base, lo que pudiera estar mostrando la existencia de un importante capital social.

Con respecto a los lugares que suelen ocupar las mujeres, es notoria la presencia de actividades vinculadas al cuidado, así como a los servicios, lo que pudiera estar indicando que se están reproduciendo los roles tradicionales de género a través de los lugares que las organizaciones les asignan a las mujeres.

5. Derecho a votar y ser votado

Existe interdependencia entre los derechos fundamentales de las personas. Es así que las condiciones de privación que éstas viven en términos materiales, normalmente repercuten en la disminución de sus posibilidades reales de elegir y ser elegidos.

Por otro lado la realidad institucional de muchos de los países caribeños también limita las posibilidades de elegir y ser electos. Los diversos tipos de gobierno otorgan posibilidades diferenciadas de participación política, por tanto para analizar las encuestas hay que partir de la diversidad institucional, la cual se podría presentar en forma resumida de la siguiente manera:

- Democracias Constitucionales Parlamentarias
- Democracia Representativa
- Gobierno Socialista
- Estado Libre Asociado

Asimismo, y sin tomar en cuenta los niveles a los que la ciudadanía podría alcanzar en términos institucionales, existen, como ya se había mencionado, otras condiciones asociadas a las personas que limitan la participación política, como es la pobreza. Una de estas condiciones, la cual es relevada dentro del presente estudio es el tokenismo:

“El tokenismo se refiere, en general, a la práctica de utilizar a un miembro de los grupos discriminados (indígenas, negros, mujeres, etc.) para representar a todos los miembros de ese grupo, eliminando la necesidad de cuestionar asuntos de acceso, discriminación, racismo, sexismo, etc.”²⁶⁹.

269 Educación Sanitaria Intercultural. *Pautas para la elaboración y uso de materiales con enfoque de interculturalidad*. En: <http://www.cepis.org.pe/edusan/index.html>

En el caso del Caribe los documentos oficiales, así como sus campañas publicitarias, pueden reflejar muy bien en términos de imagen la presencia de lo afro, pero sin romper los roles estereotipados asignados a determinado género o grupos étnicos. Muchos pueden imaginarse a un rafta cantando y bailando reggae, pero pocos lo imaginarían con un puesto de dirección, como ministro o algo cercano. Por tanto el tokenismo expresa las diferencias sin realmente eliminar las barreras que estas producen para la inserción de ciertas poblaciones, así como para participar en política en igualdad de condiciones que otros grupos.

En ese sentido entre las principales limitantes encontradas para el ejercicio del voto está la falta de documentos de identidad. Según UNICEF, entre 1996 y 2006, el promedio de sub registro de nacimiento en el grupo de 0 a 5 años fue de 11% en América Latina²⁷⁰.

La falta de documentos de identidad no sólo impide el derecho al voto, sino también el acceso a servicios fundamentales como la seguridad social y la educación. Para el caso de República Dominicana el 45% de las familias en situación de pobreza extrema carece de documentos de identidad. Si se toma en cuenta que una proporción importante es descendiente de migrantes provenientes de Haití, se puede apreciar que hay una situación de reproducción de la exclusión, ya que los migrantes haitianos que suelen entrar a territorio dominicano y tienen familia carecen de documentos de identidad²⁷¹.

Otro de los elementos que limita el ejercicio del derecho a elegir y ser elegido es el fraude electoral. En ese sentido, la participación política está marcada por el empoderamiento, ya que este implica que las personas, tanto de manera individual como colectiva, tienen control sobre las fuerzas externas que actúan sobre ellas y trabajan en función de sus objetivos. La capacidad de elegir en atención a los propios intereses requiere de un conjunto de recursos que son los que al final ayudarán a la participación política efectiva.

Tabla 8. Tipos de acciones destinadas a cambiar el resultado de los procesos electorales fuera del momento de la votación

Compra de votos
Financiamiento por parte de los candidatos de aspectos tales como transporte, bebidas y alimentos para los votantes, para trasladarlos a los centros de votación
Financiamiento del cambio de circunscripción electoral para garantizar el control de los votos
Compra de documentos de identidad para reducir el número de votos del partido contrario
El transfuguismo

Tamara Sosa, en su artículo, “Los límites de la categoría clientelismo político para la comprensión de la política”²⁷², plantea que la situación de privación y desprotección que afecta a las personas en situación de pobreza constituye tierra fértil para la creación y propagación de prácticas clientelares. En ese sentido, si bien los avances tecnológicos han limitado cada vez más la ocurrencia de fraudes dentro del proceso electoral, han surgido de manera significativa otras prácticas previas al momento de voto que tienen el potencial de alterar los resultados de las elecciones, ya sean estas congresionales y municipales o presidenciales, las cuales se aprovechan de la situación de privación en que viven amplios sectores poblacionales. Entre dichas prácticas se pueden citar las siguientes:

- Los colegios electorales se ubican cerca del domicilio de las personas, lo que facilita su traslado.

270 Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2009). *El significado de la identidad legal en situaciones de pobreza y exclusión social*. www.iadb.org/document.cfm?id=2105599

271 Unicef (2009). “Unicef dice miles RD carecen de actas de nacimiento”. En: *Periódico hoy*. 12 de noviembre del 2009. www.sjrdom.org/spip/IMG/pdf/11-nov_titulares_de_prensa.pdf

272 Sosa, Tamara (2010). “Los límites de la categoría clientelismo político para la comprensión de la política”. En: *Revista Margen*. No. 57, p.1. <http://www.margen.org/suscri/listado.html>

- Se desarrollan campañas especiales destinadas a educar a la población votante, en particular a los analfabetos.
- Algunos centros de votación tienen rampas especiales para personas con alguna condición de discapacidad.
- Los partidos políticos invierten una parte de los fondos que les da el Estado en transportar a sus electores, incluyendo sobre todo a los más pobres.
- El diseño de las papeletas está orientado a la fácil identificación de los candidatos y candidatas a través de los logos partidarios, los colores y las fotografías.
- En cada recinto de votación se instalan leyendas de señalización e información relevante para los votantes.
- El padrón electoral incluye a toda la población mayor de edad.
- Las personas con condiciones de discapacidad, mujeres embarazadas o personas de la tercera edad tienen preferencia para ejercer el sufragio.
- El voto manual tiene bastante tradición en el país, y el índice de votos nulos es muy reducido.
- El documento de identidad (cédula) y electoral es gratis.

Es importante resaltar la diferencia encontrada entre el Caribe español y el Caribe no español. Mientras en el primero fue relevante la existencia de acciones destinadas a cambiar los resultados electorales por vías no éticas, en el segundo pudiera estar funcionando un proceso de exclusión más discreto, oculto tras las prácticas del tokenismo.

En otro orden, la participación de las personas pobres en los procesos electorales es relativamente alta en el Caribe, con porcentajes de hasta un 70% en las elecciones presidenciales y un 56% en las congresuales.

Con respecto a la participación de las mujeres, ellas siguen en desventaja en el escenario político electoral, no sólo por la feminización de la pobreza, sino también por las prácticas patriarcales que les dificultan participar junto a los hombres en igualdad de condiciones.

Según el documento “Paridad en América Latina y el Caribe”, publicado por la Agencia Latinoamericana de información,

“la participación femenina en los parlamentos de América Latina y el Caribe ha crecido en forma sostenida durante las últimas dos décadas a instancias de las cuotas de género, que encaran el problema de la desigualdad desde lo cuantitativo”²⁷³.

En el sentido de lo anterior, el documento antes mencionado también plantea que en el Ranking del Observatorio de Igualdad y Género de América Latina y el Caribe, Cuba ocupa el primer lugar con una representación femenina de 43,20 %, mientras que Haití apenas un 4,10% y Belice no cuenta con parlamentarias mujeres.

273 Agencia Latinoamericana de Información (2010). *Paridad en América Latina y el Caribe*. <http://alainet.org/active/38387&lang=es>

Estos datos son reveladores, ya que no obstante que en Cuba existen limitaciones para la participación política de los disidentes al régimen socialista, se ha realizado un proceso de cambio que ha permitido una mayor participación de las mujeres, más allá de su derecho al voto.

Por otro lado Haití es el país más pobre de la región mientras que Belice tiene un índice de pobreza de 33.5%. Si bien Belice está por debajo de países como la República Dominicana (44.5%) sus niveles de pobreza son significativos²⁷⁴, a la vez que presenta una renta baja (6.876 dólares). Por tanto, la condición de pobreza no necesariamente estaría determinando la baja participación política de las mujeres en estos países, lo que abre la necesidad de la realización de estudios en ese sentido.

Para concluir, se había señalado que existe una clara diferencia entre los países del Caribe español y el resto de países, la cual es el resultado de sus procesos históricos. No obstante, las diferencias expresan formas igualmente discriminatorias y limitantes del derecho a elegir y ser elegido en sus poblaciones más vulnerables, ya sea por razones étnicas, sociales, económicas, culturales o políticas. Variables importantes como la pobreza son sólo un elemento más, pero no necesariamente lo determinante, como es el caso de las mujeres.

6. Incidencia política

Cada vez más las acciones de incidencia en las políticas públicas forman parte de las agendas de las organizaciones sociales sin fines de lucro. En ese sentido fue evidente que junto a la especialización de las organizaciones, la incidencia en políticas públicas atraviesa sus objetivos y estrategias.

Tal y como se pudo apreciar en los capítulos anteriores, así como en la tabla 9, las organizaciones encuestadas pasan por todas las fases del ciclo de incidencia que va desde la producción de información para la acción, hasta la formulación de propuestas de políticas y el seguimiento a las ejecutorias.

Tabla 9. Actividades realizadas para la incidencia en políticas públicas

La producción de información a través de estudios
Desarrollo de campañas de incidencia para la modificación de políticas
La formulación y promoción de leyes para la defensa de los derechos de las poblaciones para las que se trabaja
Creación de observatorios para dar seguimiento a las políticas y recabar informaciones
Participación en foros internacionales temáticos (derechos de las mujeres, agricultura, etc)

En ese sentido es relevante la realización de actividades de formación para las poblaciones beneficiarias, destinadas a mejorar su participación política.

La existencia de mecanismos de participación es variada en la región caribeña. En el Caribe franco y anglófono suelen ser las instituciones públicas las que coloquen la agenda, como también en contextos centralizadores como es Cuba. En países donde existen los mecanismos de participación, la debilidad institucional de esos mecanismos limitan las posibilidades de las poblaciones en situación de pobreza de incidir en las políticas públicas. No obstante, entre las acciones que realizan las propias poblaciones fueron señaladas las consultas de pobladores, las cuales tienen carácter territorial y por tanto local.

Señalan las organizaciones encuestadas que si bien existen instrumentos para la realización de consultas desde el Estado, éstas normalmente no llegan a las poblaciones más desposeídas. En ese mismo sentido

274 www.sica.int/SIRSAN/Indicadores.aspx?indicador=93&data=datos.aspx%3FIndicator%D33&dummy=

las poblaciones más vulnerables desconocen el instrumental legal que hay a su disposición para demandar información al Estado y así usarlo para la defensa de sus derechos.

“Existen mecanismos legales, tales como la Ley de Libre Acceso a la Información Pública que establece procesos de consulta. Pero generalmente las organizaciones sociales de los sectores más pobres no participan en estos procesos”²⁷⁵.

Entre las poblaciones más empoderadas en actividades de incidencia se encuentran las mujeres, quienes se han organizado en instancias locales y regionales como la Red de Mujeres Afrolatinoamericanas y Afrocaribeñas, las cuales realizan procesos de incidencia que incluyen desde la realización de estudios hasta gestiones de lobby.

7. Rendición de cuentas

El renglón de rendición de cuentas ha sido la sección que menos respuesta tuvo de todo el cuestionario, lo que puede estar reflejando cierta debilidad institucional de las mismas organizaciones, así como poco interés en el tema. En ese sentido es evidente que las instituciones encuestadas priorizan temas y acciones que entienden generarán impacto directo sobre las poblaciones con las que trabajan.

Por tanto las instituciones encuestadas tienen un menor involucramiento en el proceso de empoderamiento de los sectores en situación de pobreza para demandar rendición de cuentas, no obstante sí reconocen la existencia de legislación que da instrumentos a la población para demandar información a las instituciones públicas. Entre los recursos existentes se señalaron las leyes de acceso a la información y el establecimiento, dentro de las organizaciones, de políticas de transparencia y rendición de cuentas.

En el caso de República Dominicana se ha fomentado el uso de la ley de acceso a la información por parte de varias entidades, como la ya señalada Participación Ciudadana, así como la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) y el Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo. Entre las actividades de rendición de cuentas que realizan las instituciones se pueden citar las publicaciones en medios virtuales e impresos y las reuniones públicas para la presentación de memorias, entre otras.

Entendiendo que el empoderamiento es el uso eficiente y eficaz de los recursos de que se dispone, y entendiéndolos como las condiciones materiales humanas y sociales de las personas²⁷⁶, se puede concluir que lo expresado por las organizaciones encuestadas puede estar reflejando un bajo nivel de empoderamiento de las organizaciones, así como de sus beneficiarios.

8. Experiencia institucional

Las acciones desarrolladas por las organizaciones encuestadas en beneficio de las poblaciones en situación de pobreza, revelan las estrategias diseñadas y el alcance de sus trabajos.

Entre las actividades señaladas por las organizaciones figuran las siguientes:

- Un modelo indígena de agricultura cooperativa con capacidad de replicar.
- Mecanismo de ahorro cooperativo.

²⁷⁵ Aquino Rodríguez, José Ángel, Juez Junta Central Electoral. República Dominicana. 10 de octubre del 2010.

²⁷⁶ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD y la Oficina de Desarrollo Humano (2010). *Diplomado de Desarrollo Humano. Módulo de empoderamiento. Ronda 2010*. República Dominicana.

- Acceso a ONU/CARICOM por vía de nuestro grupo consultor.
- Organización de conferencias.
- Estudios como: encuesta para jóvenes con el objetivo de generar información sobre características de la población para la definición de políticas públicas; estudio sobre prácticas de crianza.
- Creación de espacios escolares para niños.
- Desarrollo de un modelo de gestión en las escuelas.
- Proyecto de apoyo a la formación profesional.
- Contactos profesionales y servicios secretariales.

16. Facilitar y crear las condiciones para que las personas obtengan sus actas de nacimiento y sus cédulas de identidad y electoral, de manera que puedan participar como entes con plenitud de derechos en las diferentes actividades de la sociedad y en particular en los procesos políticos.

El escenario aquí planteado es bastante amplio, pero se puede dividir en tres ejes que incluyen proyectos de desarrollo de carácter productivo, intermediación laboral y producción de insumos para la incidencia en políticas públicas: estudios, conferencias, participación en espacios de articulación. Sin duda alguna el trabajo de las organizaciones encuestadas al agruparse resulta diverso y complementario. Por tanto puede concluirse que hay necesidad de mayores iniciativas que contribuyan a articular las que ya se están desarrollando desde los diferentes territorios del Caribe.

9. Conclusión

No existe un Caribe. En los países del Caribe insular se viven prácticas sociales, culturales, políticas y económicas que son el resultado de sus procesos históricos. Pero también, a pesar de sus pronunciadas diferencias, la región tiene elementos en común, tanto por su condición de islas como por haber sido colonias europeas. Estas diferencias y semejanzas han contribuido a que se coincida con poblaciones tradicionalmente excluidas como son las mujeres, así como otros grupos como los Rastafari.

Existe por tanto, diversos tipos de abordajes a estas poblaciones que van desde visiones que atacan más las cuestiones estructurales, como acciones de lógica más compensatoria.

Los grupos en situación de pobreza suelen actuar de manera marginal, dependiendo de las organizaciones que trabajan por sus derechos, así como de las instituciones públicas. Son los grupos de mujeres los que marcan la diferencia respecto a éstos.

Los países caribeños suelen tener normativas para garantizar el acceso a la información así como la rendición de cuentas, no obstante no se identificó que las organizaciones estén realizando actividades para empoderar a la población en situación de pobreza en el uso de esas herramientas.

Resultó relevante que en medio de la diversidad de acciones que realizan las diferentes organizaciones sociales para las poblaciones en situación de pobreza, existen efectivamente acciones que aspiran a contribuir con su empoderamiento, tales como la implementación de herramientas para la incidencia en políticas públicas y la intermediación laboral. También la educación, tanto para la formación para el trabajo como el fomento de prácticas de gestión novedosas, son acciones que también contribuyen con el empoderamiento de las personas.

Bibliografía

Agencia Latinoamericana de Información (2010). *Paridad en América Latina y el Caribe*. <http://alainet.org/active/38387&lang=es>

Arriagada, Irma (2005). *Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género*. CEPAL: Santiago de Chile.

Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2009). *El significado de la identidad legal en situaciones de pobreza y exclusión social*. www.iadb.org/document.cfm?id=2105599

Banco Mundial (2000). *Voces de los pobres*. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSPANISH/0,,contentMDK:20046444~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html>

El Nacional (2010). *Compra de votos con gran descaro privó en comicios*. 18 de mayo de 2010. <http://www.elnacional.com.do/nacional/2010/5/18/48818/Compra-de-votos-con-gran-descaro-primo-en-comicios>

Gacitúa, Estanislao; Sojo, Carlos y Davis, Shelton H. (2000). *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. FLACSO/Banco Mundial: San José, Costa Rica.

Iniciativa para el Caribe (2008). *Programa 2009-2012*. http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn_caribbean_initiative_programme_document_final_dec_08_sp.pdf

James Cruz, Johannie L. (2008). *El Papel del Estado en la construcción del desarrollo sostenible: El caso del turismo en el Caribe Insular*. www.revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/download/.../12694

Oficina de Desarrollo Humano, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2008). *Informe sobre Desarrollo Humano. República Dominicana: Desarrollo Humano, una cuestión de poder*. PNUD: República Dominicana.

Oficina de Desarrollo Humano, ODH, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo (2010). *Política social: Capacidades y Derechos*. República Dominicana. PNUD: República Dominicana.

Oficina Nacional de Estadística (2007). *Encuesta Demográfica y de Salud*, ENDESA, Santo Domingo, República Dominicana.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). *Los jóvenes y los objetivos de desarrollo del Milenio*. [Http://www.un-ngls.org/spip.php?page=article_s&id_article=2372](http://www.un-ngls.org/spip.php?page=article_s&id_article=2372)

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina de Desarrollo Humano, ODH (2010). *Políticas Sociales: Capacidades y derechos*. Santo Domingo, República Dominicana.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD y la Oficina de Desarrollo Humano (2010). *Diplomado de Desarrollo Humano. Módulo de empoderamiento. Ronda 2010*. PNUD: República Dominicana.

Martínez Rafael (2001). *Prácticas de Sistemas Políticos Comparados II: Centro América y Caribe*. Universita: Barcelona.

Serbin, Andrés (1986): “Los Rastafari: entre el mesianismo y la revolución”. En: *Revista Nueva Sociedad*. Número 82. http://www.nuso.org/upload/articulos/1384_1.pdf

Sosa, Tamara (2010). “Los límites de la categoría clientelismo político para la comprensión de la política”. En: *Revista Margen*, No.57. [Http://www.margen.org/suscri/listadohtml](http://www.margen.org/suscri/listadohtml)

Torres del Castillo, Rosa María (2006). *Tendencias, temas y desafíos de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe*. UNESCO: Brasil.

UNICEF (2009). “Unicef dice miles RD carecen de actas de nacimiento”. En: *Periódico Hoy*, 12 de noviembre de 2009. Santo Domingo, República Dominicana.

Van Euwen et al (1995). “¿Existen Estados en el Caribe?”. En: *Revista Nueva Sociedad*, No.135. Enero-febrero 1995. www.nuso.org/upload/articulos/2390_1pdf

Páginas web consultadas:

www.sica.int/SIRSAN/Indicadores.aspx?indicador=93&data=datos.aspx%3FIndicator%D33&dummy=

http://www.cepis.ops-oms.org/edusan/modulo4/mod4_lect2.htm

http://www.un-ngls.org/spip.php?page=article_s&id_article=2372

<http://www.cepis.org.pe/edusan/index.html>

http://www.diariolibre.com.do/noticias_det.php?id=247144

www.amnesty.org/es/for-media/press-releases/republica-dominicana-protoger-haitianos-ataques-20090508

Capítulo X

Pobreza y participación política en la Región Andina

*Corporación Acción Ciudadana Colombia, AC-Colombia**

* La Corporación Acción Ciudadana Colombia, AC-Colombia es una organización civil sin ánimo de lucro cuyo objeto social es la promoción y consolidación de la democracia a través del desarrollo de procesos de diseño y rediseño institucional para garantizar la efectiva participación e incidencia de los ciudadanos en las decisiones, gestión y control de entidades del Estado, así como el fortalecimiento de las habilidades y competencias ciudadanas para el ejercicio de los derechos humanos. Para mayor información visite: www.ac-colombia.org

Resumen

El presente documento de sistematización tiene el propósito de identificar, en un primer ejercicio de acercamiento, la relación entre pobreza y participación política. Aborda los distintos enfoques gubernamentales aplicados por los países de la región andina para enfrentar las condiciones de pobreza en la que viven segmentos importantes de la población, además de las iniciativas y esfuerzos de organizaciones de la sociedad civil que intentan mitigar el fenómeno de la pobreza.

El análisis se realiza a partir de información obtenida por parte de las organizaciones civiles e instituciones gubernamentales alrededor de cuatro ejes articuladores, a saber: a) el derecho de las personas a determinar su propia forma de organización; b) el derecho a elegir y ser elegido; c) el derecho a participar en la redacción de normas y políticas públicas junto con representantes de las instituciones públicas; y, d) el derecho de exigir rendición de cuentas a los representantes de las instituciones públicas.

Se presentan las principales tendencias referidas a cada uno de estos ejes, así como las recomendaciones para fortalecer las iniciativas y acciones, tanto institucionales como sociales, para abordarlos desde la perspectiva del fortalecimiento de los derechos de las personas en condiciones de pobreza.

Palabras claves: *Pobreza, personas en condición de pobreza, participación política, organización, incidencia política, rendición de cuentas.*

1. Introducción

En la región las metodologías más recurridas para mitigar e identificar la pobreza son el enfoque de los *ingresos* y el de las *necesidades básicas insatisfechas (NBI)*. Sin embargo se ha presentado progresivamente en América Latina, la adopción de diversos enfoques que han permitido la formulación de políticas públicas que abordan la pobreza de una forma multidimensional. Uno de los enfoques más recientes desarrollado es el de derechos, que es el resultado de la integralidad entre derechos y desarrollo.

El enfoque de derechos cobra especial importancia porque concibe su cumplimiento y garantía por parte de los gobiernos como la forma de aumentar las oportunidades, generar capacidades y libertades para reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población. En este sentido, plantea que se debe trabajar para asegurar el goce de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Propone que las políticas públicas de los gobiernos deben estar orientadas a generar desarrollo a través de la garantía y cumplimiento de estos derechos, es decir, se deben proveer condiciones para que los derechos civiles y políticos se protejan y sirvan para proveer mecanismos de exigibilidad y empoderamiento a la población.

En este documento de sistematización se presenta una descripción de la metodología empleada y un resumen sobre las principales aproximaciones teóricas y prácticas de los enfoques de la pobreza y su integralidad con la participación política. A continuación los resultados obtenidos de la aplicación del instrumento de recolección de información a partir de cuatro ejes principales: a) el derecho de las personas a determinar su propia forma de organización; b) el derecho de elegir y ser elegido; c) el derecho a participar en la redacción de normas y políticas públicas junto con los representantes de las instituciones públicas; y d) el derecho de exigir rendición de cuentas a los representantes de las instituciones públicas. Finalmente se proponen recomendaciones.

2. Metodología

Para el desarrollo de la investigación se identificaron en total 63 organizaciones no gubernamentales e instituciones públicas de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, además de siete instituciones correspondientes a la organización electoral de estos países. El criterio para la selección obedeció a la identificación, en el objeto social, de la promoción de la participación de poblaciones en condición de pobreza y vulnerabilidad, orientadas a mejorar las condiciones de vida, así como al desarrollo de iniciativas que generan procesos inclusivos en la definición y decisión sobre las políticas públicas.

Las organizaciones no gubernamentales convocadas están relacionadas en el siguiente cuadro:

Cuadro 1
Región Andina: Organizaciones no gubernamentales convocadas, por país

Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Instituto de Formación Femenina Integral (IFFI)	Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA)	Organización Movimiento Ciudadano por la Democracia	Brigada de Voluntarios Bolivarianos del Perú	Asociación Civil Fomento del Desarrollo Popular (FUDEP)
Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible (CEPAD)	Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DEJUSTICIA)	Fundación Esquel	Fortaleza Asociación Democrática y Justicia Social	Centro de Orientación Comunitaria
Centro de Capacitación y Asesoramiento Multidisciplinario	Fundación Antawara	Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (INREDH)	Comisión de Derechos Humanos -Vicariato San José del Amazonas	Centro de Desarrollo Social (CEDESO)
Programa SAMU	Funda Futuro Org	Oficina de Investigadores Sociales y del Desarrollo (OFIS)	Shinai	Gente de Soluciones
Centro de Estudios sobre Justicia y Participación de Bolivia (CEJIP)	Foro Nacional por Colombia	Fundación Futuro de Ecuador	Asociación Negra de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (ASONEDH.)	Fundación Siglo y Compromiso (FUSICO)

Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Fundación Intercultural NOR-SUD.	Fundación Proyección Social del Caribe – PROSACA.	Coordinadora de Mujeres Ecuatorianas Guayas.	Instituto Peruano de Investigación de Familia y Población.	Servicio de Apoyo Local (SOCSAL)
Fundación la Paz para el Desarrollo y la Participación	Leteo asociación de jóvenes	Centro de Estudio de Población y Desarrollo Social (CEPAR)	Consejo por la Paz	
Centro de Estudios y Apoyo al Desarrollo Local (CEADL)		Escuela de Ciudadanía Quito	Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional (CIDAP)	
Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios – CEBEM.		Participación Ciudadana Ecuador	Comisión de Derechos Humanos (COMISEDH)	
		Corporación Latinoamericana para el Desarrollo	Asociación Manuela Ramos	
		Fundación Futuro Latinoamericano	Servicios Educativos Rurales (SER)	
			Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE)	
			Grupo Propuesta Ciudadana	
Idea Internacional				

Fuente: Elaborado por Corporación Acción Ciudadana Colombia AC-Colombia.

Las instituciones públicas convocadas son las siguientes:

Cuadro 2
Región Andina: Instituciones públicas convocadas, por país

Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Oficina Jurídica de la Mujer	Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional y la Acción Social: Programas: Red Juntos - Atención a Población Desplazada - Familias en Acción	Unidad educativa del Milenio Santa Isabel	Voluntariado Joven del JNE	Consejo Nacional Electoral
Comisión Estatal de Derechos Humanos San Luis Potosí	Registraduría Nacional de Estado Civil	Consejo Nacional Electoral	Oficina Nacional de Procesos Electorales	
Corte Nacional Electoral			Jurado Nacional de Elecciones	

Fuente: Elaborado por Corporación Acción Ciudadana Colombia AC-Colombia.

A las organizaciones e instituciones identificadas se envió, vía correo electrónico, el instrumento para la recolección de información en dos oportunidades, la primera el 27 de julio 2010 y la segunda el 16 de agosto de 2010. A la convocatoria respondieron dos organizaciones no gubernamentales de Colombia y Perú y una institución pública de Bolivia²⁷⁷:

Aún cuando se esperaba una mayor respuesta a la convocatoria por parte de las organizaciones no gubernamentales e instituciones convocadas, la información reportada para el desarrollo de la presente sistematización aporta elementos para confirmar las principales tendencias en la Región Andina sobre pobreza y participación política.

Paralelamente al análisis de la información reportada por las organizaciones e instituciones, se realizó un proceso de revisión de la información producida por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Programa de Naciones Unidas para Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial (BM), y de documentos oficiales de diversos organismos de planificación de los países de la región, al igual que documentos de discusión generados con motivo de la realización del Seminario Internacional: “Colombia en las nuevas tendencias de medición de la pobreza y la igualdad de oportunidades” realizado en la ciudad de Bogotá el 28 y 29 de julio de 2010.

Adicionalmente, se realizó la revisión de la literatura de autores como Amartya Sen, Ravi Kanbur, y Lyn Squire, entre otros, que permitieron la estructuración de las tendencias y enfoques desarrollados para enfrentar el problema de la pobreza en la región.

²⁷⁷ En Bolivia respondió la Oficina Jurídica de la Mujer; en Colombia el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DEJUSTICIA); y en Perú la Asociación Negra de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (ASONEDH).

3. Pobreza y participación política: aproximaciones teóricas y prácticas

Las definiciones y métodos para la medición de la pobreza han determinado la forma como los países formulan y enfocan las políticas públicas orientadas a reducir este fenómeno²⁷⁸. Los recientes informes sobre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM–, evidencian que la crisis económica mundial ha tenido un impacto negativo en el progreso y consecución de la meta de reducción de la pobreza que se han traducido en el deterioro del mercado laboral, con la consecuente disminución de las fuentes de empleo, forzando a las personas a ingresar a la economía informal con la consiguiente falta de prestaciones y seguridad laboral, hecho que ha ocasionado que más trabajadores y sus familias vivan en pobreza extrema. La consecución de las metas de reducción del hambre han sido seriamente afectadas por la crisis alimentaria y los efectos del cambio climático sobre la producción agrícola con efectos directos sobre las personas, en particular sobre los niños, que en los países en vías de desarrollo, uno de cada cuatro pesa menos del promedio.²⁷⁹

Por otra parte, el incremento de la desigualdad ha obstaculizado el avance hacia la educación universal y la discriminación de la mujer en puestos de trabajo calificados, incidiendo directamente en los niveles de pobreza y en el goce efectivo de los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, políticos y del medio ambiente.

En este sentido cobra especial importancia revisar los diversos enfoques y estrategias que han sido aplicados en América Latina.

Un primer enfoque, introducido en la región por la CEPAL en los años 70, define la pobreza en función de los ingresos, estableciendo que los hogares que se encuentran por debajo de un mínimo requerido de ingresos y gastos necesarios para la subsistencia son pobres. El enfoque de la medición de la pobreza por ingresos es el método principalmente utilizado en América Latina²⁸⁰. No obstante esta metodología ha sido reevaluada debido a que concibe la pobreza como una problemática unidimensional.

Un segundo enfoque es el de las necesidades básicas insatisfechas, que establece la existencia de un conjunto de necesidades que no dependen de los ingresos. Esta metodología evalúa si los hogares pueden o no satisfacer una o más necesidades básicas que permiten participar plenamente en la sociedad. El índice de necesidades básicas insatisfechas establece, entre otras, variables como el hacinamiento, la disponibilidad de servicios como el agua potable, la electricidad y servicios sanitarios, asistencia a establecimientos educativos de los niños del hogar, capacidad económica de la persona cabeza de hogar según nivel de escolaridad y grado de dependencia. La medición de la pobreza por NBI, adquiere especial importancia en los años 80 en América Latina debido a que permite esbozar un mapa poblacional de la pobreza, posibilitando la focalización de las políticas públicas²⁸¹. En la actualidad este enfoque es ampliamente utilizado en la región.

Un tercer enfoque es el de capacidades desarrollado por Amartya Sen, que establece que la pobreza es una privación de capacidades y comprende los ingresos como un instrumento para realizarlas. El enfoque de las capacidades es entendido como las posibilidades, opciones y libertades que tiene un ser humano para desarrollarse y desempeñarse en una sociedad, sujetas a la cultura, al género, al lugar y demás condiciones

278 Kanbur Ravi y Squire Lyn (1999). “La evolución del pensamiento acerca de la pobreza: la búsqueda de interacciones”. Material del curso: *Debates sobre Desarrollo*. Banco Mundial, Washington DC citado en documento elaborado por el Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile, 2001

279 Naciones Unidas (2010). *Objetivos de Desarrollo del Milenio - Informe 2010*. ONU. Nueva York. 2010.

280 Feres, Juan Carlos (2001). “La pobreza en Chile en el año 2000”. En: *Serie de Estudios Estadísticos y Prospectivos n° 14*, CEPAL, Chile.

281 Ministerio de Planificación y Cooperación, División Social (2002). *Síntesis de los principales enfoques, métodos y estrategias para la superación de la pobreza*. Departamento de Evaluación Social. Chile.

que las moldean; no pueden ser modificadas o controladas totalmente por el individuo²⁸². Este enfoque inspiró las mediciones que más recientemente se emplean en América Latina por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Índice de Pobreza Humana (IPH), además de sus variaciones, como el Índice de Desarrollo Relativo a las Condiciones de Género y el Índice de Potenciación de Género. El enfoque de las capacidades abrió un espacio para el desarrollo de nuevas visiones multidimensionales que integran las causalidades e incidencia de la pobreza en el desarrollo.

Un cuarto enfoque es el de desarrollo humano propuesto por las Naciones Unidas, que identifica que la privación o no de capacidades está intrínsecamente relacionada con el desarrollo humano entendido como la posibilidad que tiene una persona de vivir en forma productiva y creadora de acuerdo a sus necesidades e intereses²⁸³. Es así como el PNUD establece que es necesaria, la creación de un entorno en el que las personas puedan realizar plenamente sus posibilidades. (...) El desarrollo consiste en ampliación de las opciones que las personas tienen para vivir de acuerdo a sus valores²⁸⁴.

Además, el enfoque de desarrollo humano aborda temas como el crecimiento económico, capital humano, bienestar social, y necesidades básicas desde una perspectiva diferente, que permite la integración y ampliación de estos conceptos.

Esta mirada multidimensional de la pobreza ha permitido que las nuevas estrategias para reducir la pobreza conciban este fenómeno como una situación que persiste y se presenta debido a diversos factores además de los ya considerados en el enfoque de la escasez de ingresos o la insatisfacción de las necesidades básicas. De la misma manera ha permitido la integralidad de las herramientas que los diversos enfoques ofrecen abriendo la posibilidad de desarrollar nuevas formas de abordar la problemática referida al cumplimiento y garantía los derechos de primera, segunda y tercera generación como esenciales para alcanzar el desarrollo humano y salir de la pobreza.

El quinto enfoque, el de derechos, basado en los tratados internacionales de derechos humanos, establece que los gobiernos deben garantizarlos, cumplirlos y protegerlos, y por lo tanto implica una responsabilidad para incentivar y empoderar a la población en la exigencia de sus derechos económicos, sociales y culturales (DESC)²⁸⁵. Este enfoque significa diferenciar un derecho de una necesidad: el derecho es intrínseco al ser humano, es lo que permite vivir dignamente y por lo tanto es exigible ante los gobiernos y éste debe honrarlos. Por otro lado, las necesidades son cambiantes y son aspiraciones que pueden ser legítimas pero que no necesariamente deben ser satisfechas por el Estado.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) reconoce los derechos humanos como esenciales para la paz, la justicia y la democracia. Bajo este marco normativo, el PNUD en 1998 adopta como política integrar los derechos humanos con el desarrollo humano sostenible²⁸⁶. Los derechos humanos son inalienables y constituyen las reglas de juego para el desarrollo humano y su marco establece la interdependencia que existe entre los derechos económicos, sociales y culturales, con los civiles y políticos²⁸⁷.

Es así como este enfoque plantea que se debe trabajar para asegurar el goce de los DESC, y por consiguiente las políticas públicas deben estar orientadas a generar desarrollo a través de la garantía y cumplimiento de estos derechos. En este enfoque el Estado debe proveer condiciones para que los demás

282 Sen, Amartya (1999). *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta, Bogotá, Colombia.

283 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2001). *Informe de Desarrollo Humano*. Nueva York.

284 Ídem.

285 Programa Internacional de Becas en Derechos Humanos, IHIRIP y Asian Forum for Human Rights and Development, 2000.

286 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2003). *Poverty Reduction and Human Rights: A practice note*. Nueva York.

287 Ídem.

derechos, como los fundamentales, los civiles y políticos, se protejan y sirvan para proveer mecanismos de exigibilidad y empoderamiento a la población.

En este enfoque la pobreza se concibe como una privación de libertades que son otorgadas y garantizadas por los derechos. De esta manera los derechos constituyen un marco para el desarrollo de los países que a su vez permite delinear las políticas económicas y sociales evaluando su impacto en los derechos humanos²⁸⁸. En este sentido, el Reporte de Desarrollo Humano del año 2000 establece que en la estrategia para reducir la pobreza, dentro del contexto de los derechos humanos, es necesario que el crecimiento económico sea pro-pobre, que los presupuestos se adecuen para dar prioridad a los aspectos que afectan a la población; que el espacio político provea formas de participación; que el ambiente y el capital social sean protegidos y que todas las formas de discriminación sean eliminadas²⁸⁹.

La interrelación entre el desarrollo y los derechos humanos ha permitido establecer el primero como un derecho. En este sentido, el desarrollo requiere de mecanismos de participación y transparencia en la toma de decisiones, así como requiere de la no discriminación, del empoderamiento que permite la exigibilidad de los derechos y de la rendición de cuentas²⁹⁰. Es decir que la garantía, protección y promoción de los derechos civiles y políticos permite y promueve la exigibilidad de los económicos, sociales y culturales que incentivan el desarrollo y mejoran las condiciones de vida de la población, disminuyendo su vulnerabilidad y aumentando sus posibilidades de salir de la pobreza.

A pesar del desarrollo de las herramientas que los enfoques para reducir la pobreza ofrecen, las estrategias en la región se han centrado en aliviar la pobreza en el corto plazo e incentivar la inversión en el capital humano.

De manera generalizada los países de la región han venido desarrollando programas de transferencias condicionadas (PTC), como estrategias para la reducción de la pobreza. Estos programas surgen en América Latina en los años noventa en respuesta a la crisis económica sufrida por la mayoría de los países de la región. El estudio *Panorama Social de América Latina 2009*²⁹¹, publicado por la CEPAL, muestra que estos programas tuvieron un impacto significativo en el período comprendido entre 2002 y 2008 cuando los índices de pobreza e indigencia disminuyeron significativamente. La tasa de pobreza decreció de un 44% en 2002 a un 33% en 2008, y la tasa de indigencia pasó de un 19,4% a menos del 13% en el mismo período, coincidiendo con el crecimiento económico experimentado en América Latina hasta el año 2008, cuando se presentó la más reciente crisis económica mundial.

No obstante el crecimiento inicial que tuvo la economía latinoamericana, para el 2008 dos situaciones impactaron las condiciones de vida de la población: la primera, el incremento en el precio de los insumos o materias primas con su consecuente aumento de precios al consumidor y, la segunda, la crisis financiera internacional que frenó los avances en la reducción de la pobreza y la indigencia a pesar del significativo incremento del número de beneficiarios de los PTC en la última década. Los efectos de la crisis mundial de 2008 implicaron una disminución en las tasas de reducción de la pobreza en 0,9 puntos porcentuales y el aumento de la indigencia en 0,3 puntos porcentuales. En concordancia, la CEPAL estimó para 2009 que las personas en situación de pobreza alcanzarían los 189 millones, es decir el 34,1% de la población; y que las personas en situación de indigencia llegarían a los 76 millones equivalente al 13,7% de la población²⁹².

288 Ibid.

289 Ibid.

290 Ibid.

291 CEPAL (2009). *Panorama Social en América Latina 2009*. Santiago de Chile. Versión electrónica en <http://www.oei.es/noticias/spip.php?article6015>

292 Ídem.

Tal situación se ha traducido en un aumento de la demanda de transferencias condicionadas por parte de la población en condición de pobreza e indigencia, implicando el aumento de la cobertura por parte de los programas de transferencias condicionadas en diferentes países de la región. En particular, de aquellos destinados a mejorar el capital humano de niños y niñas mediante la entrega de un subsidio en efectivo para la atención las necesidades de nutrición y educación, previo cumplimiento de compromisos de corresponsabilidad por parte de las familias beneficiarias.

Aunque los Programas de Transferencias Condicionadas disponen de detallados procedimientos para su implementación, en la operación se evidencian escasos avances en materia de acceso a la información y transparencia, participación, monitoreo y supervisión ciudadana, y rendición de cuentas que impacten directamente en la calidad de estos programas. Adicionalmente, no es claro como estos programas generan las condiciones y capacidades para garantizar el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales con los civiles y políticos de las poblaciones beneficiarias en condición de pobreza.

Actualmente en Bolivia, Colombia y Perú se llevan a cabo programas de transferencias condicionadas, descritos en el Cuadro 3.

Cuadro 3
Región Andina: Programas de transferencias condicionadas por país

País	Programa	Objetivo	Enfoque de la pobreza según objetivo	Promoción participación política
Bolivia	Bono Juana Azurduy	Reducir los niveles de mortalidad materna e infantil y la desnutrición crónica de los niños y niñas menores de 2 años ²⁹³	Enfoque de derechos	No
Colombia	Red Juntos	Mejorar las condiciones de vida de las familias en situación de pobreza extrema y lograr que estas familias puedan generar sus propios ingresos de manera sostenible ²⁹⁴	Ingresos Necesidades básicas insatisfechas Capacidades	No
Perú	Juntos	Contribuir al desarrollo humano y al desarrollo de capacidades especialmente de las generaciones futuras, orientado su accionar a romper la transferencia intergeneracional de la pobreza, mediante incentivos económicos que promuevan y apoyen el acceso a servicios de calidad en educación, salud, nutrición e identidad bajo un enfoque de restitución de esos derechos básicos, con la participación organizada y la vigilancia de los actores sociales de la comunidad ²⁹⁵	Enfoque de derechos Necesidades y Capacidades	Sí

Fuente: Elaborado por Corporación Acción Ciudadana Colombia AC-Colombia.

²⁹³ Pardo Saravia, Roland. “Bolivia: Mejorando el acceso a la educación y salud materno-infantil mediante programas de incentivos monetarios”, ponencia realizada en el III Foro de Pensamiento Social Estratégico, celebrado los días 22 y 23 de febrero de 2010 en New York.

²⁹⁴ Portal web del Departamento Nacional de Planeación de Colombia <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/Educaci%C3%B3nyculturasaludempleoypobreza/Pol%C3%ADticasSocialesTransversales/RedJuntosparaSuperaci%C3%B3ndelaPobrezaExtrema.aspx>

²⁹⁵ Portal web del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres JUNTOS <http://www.juntos.gob.pe/misionVision.php>.

En el planteamiento de sus objetivos, no es claro si estos programas están orientados a afrontar la pobreza a través del aumento de los niveles de ingresos, o si éstos se conciben como el medio para cambiar las condiciones de vida de los hogares en situación de pobreza y extrema pobreza. Lo cierto es que más allá de las metodologías y enfoques utilizados para caracterizar y mitigar la pobreza en cada uno de los países, la entrega de subsidios en dinero, con una visión asistencialista ha generado incentivos adversos, tanto en la población objetivo como en la población en general, alimentando el círculo vicioso de la pobreza. En este sentido las metodologías y enfoques utilizados no han modificado de manera substancial las condiciones socioeconómicas y políticas de las personas en condición de pobreza.

A pesar de que podrían identificarse elementos del enfoque de derechos como parte del marco conceptual de estos programas, la promoción de la participación política no está contemplada como parte de las estrategias que se ejecutan para reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida.

En resumen, si bien se evidencia la adopción progresiva del enfoque de derechos humanos en la región, los principales indicadores de medición que se utilizan son los correspondientes a las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el de nivel de ingresos.

4. Resultados: estudios de casos, los 4 ejes y los cuestionarios

A continuación se presentan los resultados de la información obtenida de Colombia, Perú y Bolivia, alrededor de los ejes propuestos: organización, derecho al voto, incidencia política y rendición de cuentas.

Al revisar los criterios y enfoques a través de los cuales las organizaciones civiles de Colombia, Perú y Bolivia orientan su trabajo con grupos en condición de pobreza o pobreza extrema, se evidencia que identifican como esencial la promoción del ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos de las personas en condición de pobreza, y aplican para la selección de sus beneficiarios criterios relacionados con la vulnerabilidad económica, la ausencia de capacidad adquisitiva, la falta de garantía respecto de sus derechos fundamentales, el acceso a la alimentación, el nivel de educación, el acceso a la salud y el derecho a una vivienda, la insatisfacción en sus necesidades básicas, la ausencia de libertad para tomar decisiones, la pobreza monetaria, la pobreza calórica y en algunos casos el coeficiente Gini.

Las organizaciones consultadas reportan información acerca del porcentaje de pobreza presente en sus respectivos países. Para el caso colombiano, basan la información en los datos suministrados por la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP), que señala que para 2008 el porcentaje de pobreza ascendía al 46% y el de indigencia 17.8%. En el Perú, el porcentaje de pobreza monetaria asciende al 34.8%; en Bolivia, según datos oficiales del Banco Mundial en 2008, el porcentaje de pobreza era del 65%. En este último caso, aunque tradicionalmente la pobreza se concentra mayoritariamente en el ámbito rural, el fenómeno se ha extendido al ámbito urbano por efecto de la migración interna. Mientras en el área urbana la pobreza está relacionada con empleos de baja calidad y reducido nivel de ingreso, en el área rural está asociada con las condiciones que determinan una baja productividad agrícola, la falta de infraestructuras y acceso a los mercados. Asimismo, existen brechas entre regiones del país y entre área rural y urbana. Los departamentos con la tasa de pobreza más alta son Potosí, Chuquisaca y Pando. En cambio, Santa Cruz y Tarija presentan la tasa más baja.

Con base en la información reportada por las organizaciones e instituciones, los resultados coinciden en afirmar que los grupos poblacionales son más proclives a registrarse como grupos en condición de pobreza. En el caso colombiano, aquellos constituidos por personas en condición de desplazamiento y discapacidad, víctimas del conflicto interno, indígenas, raizales y rom; además las mujeres y la población de lesbianas, gays, bisexuales y transexuales (LGBT). Para el caso del Perú estos grupos están asociados a su ubicación

geográfica, como son particularmente las poblaciones andinas, amazónicas y afroperuanas que residen en las áreas rurales. Por su parte en Bolivia, la pobreza incide directamente en diferentes grupos humanos, según el género y el origen étnico. Los más vulnerables son los indígenas de las zonas altas, aquellos que habitan en tierras de baja productividad y no reciben ningún tipo de apoyo gubernamental. Otro grupo de riesgo son todos aquellos migrantes rurales que han ido a las ciudades en busca de un mejor futuro y se asientan en la periferia de las ciudades carentes de servicios básicos y en permanente inseguridad.

En cuanto a los factores comunes generadores de pobreza señalados por las organizaciones e instituciones de Colombia, Perú y Bolivia, se mencionan la desigualdad y falta de redistribución de ingresos, la exclusión social, la falta de acceso a los servicios públicos como la educación y la salud, la escasa infraestructura social y vial, así como la falta de empleo. De manera particular en el caso colombiano se suman factores como la falta de participación de las minorías y la presencia del conflicto armado; en el caso peruano se señala la ausencia de políticas públicas adecuadas para la garantía de los derechos sociales, económicos y culturales para atender las necesidades y satisfacer los derechos de poblaciones vulnerables. En Bolivia, los factores están asociados a la inexistencia de políticas de Estado destinadas al mejoramiento de las condiciones de productividad y la consiguiente generación de valor agregado a las materias primas existentes en el país, además de los factores relacionados al atraso tecnológico, la corrupción, la inseguridad jurídica y la debilidad institucional.

Al indagar sobre la posibilidad de que grupos poblacionales puedan superar la condición de pobreza, las organizaciones de Colombia, Perú y Bolivia coinciden en afirmar que la pobreza no es una condición natural de las personas y que en consecuencia estarían en posibilidad de superarla. Igualmente, coinciden en afirmar que es necesario un mayor compromiso de los gobiernos con el rediseño de la política pública, particularmente, aquellas de corte asistencialista y un fortalecimiento de los grupos en condición de pobreza, de tal forma que puedan incidir en las políticas públicas y lograr el reconocimiento y garantía de sus derechos.

Con respecto a la forma como las organizaciones consultadas identifican la pobreza extrema, manifiestan que los principales indicadores son: para el caso colombiano, el nivel de ingresos para aquellas familias compuestas al menos por cuatro integrantes que reciben al mes ingresos entre US\$63 y US\$65 o menos de la mitad del salario mínimo mensual vigente, es decir, menos de US\$120. No obstante, teniendo en cuenta los altos niveles de economía informal, las cifras oficiales no reflejan necesariamente una cifra real al respecto. En el Perú la pobreza extrema se identifica a partir del índice de necesidades básicas, la escasez de ingresos y el nivel de gastos. Por su parte en Bolivia se aplican criterios de carencia en alimentos, vivienda, servicios, educación y salud.

4.1 Organización

En este eje de la investigación la información ha sido sistematizada bajo dos criterios. El primero de ellos hace referencia a las condiciones de país que facilitan o limitan los procesos de organización de las personas en condición de pobreza; en el segundo, se determina cómo las organizaciones e instituciones consultadas contribuyen a la promoción de procesos organizativos de personas y comunidades en condición de pobreza.

En cuanto al primero es importante destacar que en Colombia, Perú y Bolivia las agrupaciones y organizaciones surgen como resultado de identidades y vulnerabilidades comunes y por la ausencia de garantía de sus derechos, pero no necesariamente por la condición de pobreza. El perfil de estas organizaciones está referido particularmente a la generación de ingresos, sin embargo son vulnerables por la falta de recursos de capital para el trabajo, por la falta de asesoría legal adecuada y por la fragmentación del tejido social y del trabajo cooperativo. En ocasiones realizan alianzas con otras organizaciones reivindicativas de los derechos al trabajo, la vivienda y la tierra, la agricultura e incluso con los partidos políticos, arriesgándose a perder su identidad e impulso.

La naturaleza de las organizaciones en la región es muy variada, presentan distintos grados de institucionalización que van desde aquellas estructuradas como parte de programas gubernamentales para la atención de la pobreza, sin que necesariamente dispongan de autonomía legal, hasta aquellas que gozan del reconocimiento como personas jurídicas. En este sentido pueden mencionarse las organizaciones de las madres líderes del Programa Familias en Acción en Colombia, los clubes de madres, clubes de vasos de leche y otras organizaciones de carácter étnico en el Perú. En el caso boliviano las formas de organización de personas en condición de pobreza se articulan alrededor de asociaciones y movimientos, con una estructura flexible para la toma de decisiones, que regularmente cuentan con un portavoz o representante. La toma de decisiones suele ser mediante asambleas y consultas como escenario para el debate. En aquellos casos en los que están asociados a una organización sindical, su estructura cuenta con un secretario general que representa a los afiliados y un comité directivo. Los sindicatos pueden ser de trabajadoras del hogar, obreras, e indígenas, entre otras.

En su mayoría las motivaciones que dan origen a estas organizaciones están referidas a las necesidades de inclusión y justicia social así como a la defensa de los intereses colectivos y una mejor interlocución para la atención por parte de las autoridades gubernamentales. La cohesión de estas organizaciones está directamente relacionada con la toma de conciencia de que sólo de manera unida y organizada se puede incidir ante la sociedad y el poder político. Sus luchas son por la tierra, por salarios, por el reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales, por mayor participación en la toma de decisiones y, en muchas oportunidades, por mayor seguridad ciudadana.

En general los grupos se organizan por intereses o condiciones comunes e identitarios, como las agrupaciones indígenas, afrocolombianas, de población LGBT, de mujeres, de personas en situación de desplazamiento, de víctimas del conflicto interno o de personas en situación de discapacidad, para el caso colombiano. Afrodescendientes e indígenas en el caso peruano. En Bolivia, las comunidades en condición de pobreza se organizan más en razón de su actividad económica agrícola antes que por su identidad étnico-cultural. Si bien existen algunos grupos como los afrobolivianos que tienen como motor de sus acciones la identidad racial, son al mismo tiempo actores de otro tipo de organizaciones como los productores de los Yungas de La Paz.

Desde el punto de vista de los recursos disponibles para la realización de reuniones colectivas, las organizaciones de personas en condición de pobreza acuden a los centros comunitarios municipales disponibles, viviendas de los miembros de la organización, aulas de escuela de la comunidad, o realizan las reuniones a la intemperie, a la sombra de los árboles, en caso que haya imposibilidad de infraestructura.

Los principales problemas que enfrentan las organizaciones de personas en condición de pobreza están directamente relacionados con la falta de garantía de sus derechos y la ausencia de libertad para ejercerlos, además de aquellas manifestaciones asociadas al racismo, la exclusión social e invisibilidad por parte de las entidades gubernamentales. Igualmente, las organizaciones enfrentan un desafío permanente por la intromisión de la política partidaria que las expone a ser utilizadas por los partidos políticos con fines electorales. Además de lo anterior, es recurrente la presencia y uso de prebendas, clientelismo y autoritarismo.

En respuesta a estas problemáticas las organizaciones adoptan distintas formas de resolverlos. Por una parte haciendo uso de los canales institucionales mediante reclamos judiciales para superar aquellos casos relacionados con la falta de garantía de los derechos. Por otra parte promueven, dentro de su oferta de capacitación y formación, el desarrollo de capacidades de los miembros de las organizaciones y comunidades, y la incidencia política a nivel local y nacional para enfrentar la exclusión social, el racismo y otras formas de discriminación. En cuanto a la interferencia partidista en las organizaciones, algunas acuden al cambio de la dirección de la organización, al abandono o retiro de la misma, o simplemente haciendo caso omiso a tal situación.

Es importante destacar el papel que juegan las mujeres en las organizaciones de personas en condición de pobreza. En aquellas que son promovidas o que surgen a la par del desarrollo de los programas gubernamentales, su papel es decisivo en la puesta en marcha de acciones de prevención y promoción de la salud familiar, de interlocución ante las autoridades gubernamentales y de promoción del trabajo social comunitario además de las acciones de control social de los propios programas en las que son atendidas. En aquellas organizaciones formales de carácter étnico, juegan un papel importante en la promoción de la inclusión y justicia social en las diferentes localidades y organizaciones comunitarias.

No obstante, en aquellas organizaciones de carácter mixto las mujeres no tienen mayor incidencia por efectos de una cultura “machista” que en ocasiones descalifica sus opiniones y limitan su intervención. En aquellas organizaciones reivindicativas, las mujeres son responsables de encabezar actos de protesta para enfrentarse con las fuerzas de seguridad o grupos de opositores, en el entendido de que al ser mujeres no serán reprimidas como los hombres.

En cuanto a la participación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en los procesos de toma de decisiones de las organizaciones, es importante destacar que si bien no tienen espacios de incidencia, algunas organizaciones que impulsan el cambio generacional desarrollan procesos de consulta en los cuales las opiniones y propuestas son escuchadas y consideradas.

Referente al segundo criterio, que hace referencia a cómo las organizaciones e instituciones consultadas contribuyen a la promoción de procesos organizativos de personas y comunidades en condición de pobreza, es importante señalar el esfuerzo que organizaciones civiles de Colombia, Perú y Bolivia realizan en determinadas zonas donde se concentran los mayores niveles de pobreza y con grupos especialmente vulnerables. Tal es el caso colombiano, cuyos esfuerzos se centran en la zona atlántica, la pacífica y el centro del país. Asimismo, los esfuerzos de las organizaciones en Bolivia se centran en las zonas periféricas de Cochabamba, al igual que en comunidades indígenas y campesinas.

Las organizaciones de Colombia, Perú y Bolivia orientan sus esfuerzos de apoyo a grupos o personas en condición de pobreza mediante el desarrollo de estrategias, dirigidas a la formación en derechos humanos e incidencia mediante el impulso de leyes; a la divulgación del conocimiento y asesoría en litigios estratégicos que favorecen a las personas en condición de vulnerabilidad a través de la defensa de personas que han sido víctimas de abuso por parte de las autoridades o de otros actores sociales; adicionalmente, brindan asesoría jurídica comunitaria en programas educativos para desarrollar capacidades para la defensa de los derechos humanos, sociales y políticos, democracia y ciudadanía. Igualmente impulsan programas de formación de líderes que multipliquen en sus comunidades los conocimientos en derechos humanos, democracia y ciudadanía.

En este sentido las estrategias de capacitación y formación llevadas a cabo por las organizaciones civiles se orientan al ejercicio de los derechos humanos y promoción del marco institucional favorable al desarrollo local, la gobernabilidad, la incidencia política, la democracia participativa, la rendición de cuentas, el presupuesto participativo, la perspectiva de género, los derechos sexuales y reproductivos, la transparencia y acceso a la información, el reconocimiento de la identidad, la no discriminación, las leyes electorales, los partidos políticos y mecanismos de acceso a la justicia ordinaria y transicional.

Esta oferta de capacitación y formación está orientada a grupos de líderes comunitarios, incluidas mujeres así como a funcionarios públicos. Si bien los niños, niñas y adolescentes no son beneficiarios directos de los procesos de capacitación y formación de las organizaciones consultadas, éstas afirman que mediante la formación de mujeres líderes se promueve la defensa de los derechos de esas poblaciones. No obstante, es importante señalar que aquellas organizaciones que defienden los intereses de afrodescendientes e indígenas orientan sus esfuerzos a promover, entre los menores, su identidad cultural con énfasis en el fortalecimiento de los valores ancestrales como instrumento para enfrentar las desigualdades e injusticias sociales.

4.2 Derecho al voto

En este eje de la investigación la información ha sido sistematizada teniendo en cuenta las condiciones de país que facilitan o limitan la participación política.

Al respecto las organizaciones e instituciones consultadas señalan que a pesar de estar constitucionalmente garantizadas las libertades al momento de ejercer el derecho al voto, se presentan limitaciones que impiden su ejercicio.

En el caso colombiano las libertades políticas se ven afectadas en particular por la intervención de los grupos armados al margen de la ley que en ocasiones suelen atemorizar a servidores públicos, candidatos y ciudadanos. En otros casos las libertades se ven limitadas por las alianzas entre estos grupos con los políticos tradicionales o emergentes, además de fenómenos como el clientelismo asociado al otorgamiento de subsidios del Estado a la población en condición de pobreza y en algunos casos al fraude electoral. En el caso boliviano, las organizaciones manifestaron que existen limitaciones para ejercer la libre elección de acuerdo a las preferencias personales, en razón a los bajos niveles educativos de los ciudadanos, a la falta de información y conocimiento sobre los derechos a elegir y ser elegidos así como a las necesidades básicas apremiantes de la población en condición de pobreza, que imponen el voto por una determinada opción política bajo presiones y amenazas. En el caso peruano la organización consultada manifestó no observar limitaciones al momento de ejercer el sufragio.

En cuanto a las facilidades que brinda el Estado para el ejercicio del derecho al voto, incluida la infraestructura de acceso, las organizaciones manifestaron que no siempre se brindan las óptimas condiciones para que personas con escasos niveles de lecto-escritura puedan entender el padrón electoral y transportarse a zonas de votación. Sin embargo reconocen el esfuerzo de la organización electoral por proveer las respectivas identificaciones de ciudadanía necesarias para ejercer el sufragio. En el caso colombiano la Registraduría Nacional del Estado Civil creó una unidad encargada de atender a las poblaciones vulnerables y facilitar la expedición del documento de identidad y su respectiva inscripción en el lugar de residencia. No obstante, los esfuerzos son insuficientes en razón de la alta complejidad del fenómeno del desplazamiento caracterizado, entre otros, por los frecuentes cambios de residencia de la población en esta condición, situación que genera demoras para la nueva inscripción excluyendo así a este grupo poblacional de su derecho al voto. Igualmente, la Registraduría viene mejorando los espacios de votación tomando en cuenta las discapacidades de las personas. En el caso peruano no se registran acciones distintivas que faciliten el acceso de personas en condición de pobreza a las votaciones, aun cuando el voto es obligatorio. En Bolivia, el registro de las personas por parte del órgano electoral ha venido mejorando el sistema de tal manera que todos los ciudadanos/as puedan participar en actos electorales.

En relación con los niveles de participación política de las personas en condición de pobreza es común a Colombia, Perú y Bolivia que las respectivas organizaciones electorales no reporten la información desagregada por criterios socio-económicos. De acuerdo con los datos suministrados en Colombia, la abstención electoral de los recientes comicios presidenciales ascendió al 51%. En el Perú ha sido de cerca del 10% y en Bolivia, a pesar de que el ejercicio del voto es obligatorio, oscila entre un 25 y un 30%. En cuanto a la probabilidad de compra de votos, las organizaciones de Colombia, Perú y Bolivia manifiestan que ésta es alta. Para el caso colombiano las recientes encuestas de cultura política afirman que al 20% de colombianos le han propuesto comprar su voto.

Después de cada proceso electoral los medios de comunicación informan de frecuentes denuncias, sin embargo los hechos demostrados son muy pocos. De un lado, porque los ciudadanos poco denuncian y, por otra parte, porque existe una elevada impunidad en el tema. El asunto varía sustancialmente entre las distintas regiones de cada país. En Bolivia, según la información reportada, la compra de votos es una práctica habitual que se registra generalmente a través de regalos que hace mella en la dignidad de las

personas en condición de pobreza, como bebidas alcohólicas, entrega de alimentos como azúcar, harina, arroz y más recientemente coca.

Adicionalmente, alrededor de las prácticas político-electorales se configura el clientelismo como una manifestación regular en los países estudiados. En el caso colombiano, la debilidad de la carrera administrativa, por ejemplo, ha llevado a que los políticos tengan una elevada influencia en la administración pública como es el caso de recientes escándalos asociados al manejo de las oficinas notariales y las embajadas. Además el clientelismo se ve reflejado en la provisión de algunos servicios como la educación, la salud, los subsidios y en los contratos estatales como contraprestación de los votos. Recientemente se ha evidenciado el “clientelismo armado” que se realiza mediante intercambio de favores políticos a cambio de presiones por el poder de las armas. En el caso de Perú y Bolivia el clientelismo se manifiesta por promesas de trabajo en la administración pública y en la dación de víveres, especialmente con las personas en condición de pobreza. En la mayoría de los casos estas promesas no se cumplen y si llegan a cumplirse se dan en condiciones de explotación, ya que no solo se pagan sumas irrisorias, sino estas se deben compartir con el político de turno.

De acuerdo con la información reportada por las organizaciones, en las actividades de proselitismo por fuera de los recintos electorales el día de las elecciones participan tres tipos de ciudadanos: los ciudadanos convencidos que apoyan un programa de gobierno o una ideología; los ciudadanos que apoyan las campañas con el objetivo de obtener un beneficio individual si su candidato resulta elegido; y los ciudadanos que hacen proselitismo como un trabajo remunerado. Además es recurrente observar a militantes de los partidos políticos o de los candidatos, así como a personas vinculadas con el partido de gobierno, quienes realizan el activismo y el control del voto.

Con respecto a las expectativas generadas por el ejercicio del derecho al voto de la población en condición de pobreza es importante resaltar que, de acuerdo con la información suministrada por las organizaciones de Colombia, Perú y Bolivia, estas radican principalmente en la necesidad de contar con los beneficios de los subsidios en los programas ofrecidos. Las promesas electorales son consideradas importantes, aunque después de la elección las autoridades olvidan sus ofrecimientos. Para el caso colombiano es importante señalar que además de las expectativas mencionadas la agenda electoral está marcada por la necesidad de terminar el conflicto armado y no necesariamente solucionar las condiciones socio-económicas y jurídicas de la población.

Al indagar sobre los motivos por los cuales las personas no pueden o no pudieron votar, en los tres países coinciden en afirmar que no hay estudios rigurosos en la región que den cuenta de las razones. Sin embargo, para el caso de Perú y Bolivia es importante señalar que el voto es obligatorio y no participar en las elecciones implica el pago de multas que en ocasiones son evadidas bajo argumentos de enfermedad o viaje.

En relación con la percepción de las personas menores de edad frente a las votaciones políticas, las organizaciones consultadas manifiestan que existen muchas expectativas por vivir esa experiencia de ciudadanía más que por la elección de un candidato o partido político.

Al consultar a las organizaciones sobre sus acciones para colaborar en los procesos electorales con el fin de facilitar la participación de las personas en condición de pobreza, en el caso colombiano manifiestan que la organización participa en una alianza de observación electoral orientada a la formulación de recomendaciones, sin que considere en específico el comportamiento electoral de las personas en condición de pobreza. En el caso del Perú las acciones están determinadas por la capacidad de la organización para colaborar en dichos procesos; y en el caso de Bolivia, han desarrollado un plan para apoyar el proceso electoral en zonas alejadas y rurales.

Al indagar sobre las facilidades de acceso referidas al transporte y flexibilidad en los horarios de las votaciones, en general estas organizaciones manifiestan que las condiciones son buenas, así como en el

caso de la señalización de las locaciones el día de la votación y en el uso del padrón electoral. No obstante señalan limitaciones en las facilidades de acceso a las personas discapacitadas y a las mujeres embarazadas. En general no existen facilidades para que las personas con dificultades o limitaciones físicas lleguen a las urnas, excepto que sean clientela del partido en el gobierno, en cuyo caso aun sin tener dificultad alguna, son trasladados hasta los recintos electorales a pesar de existir prohibición expresa de la Ley. Las delegaciones de observadores de los organismos internacionales no perciben estas irregularidades porque suceden en las zonas más alejadas del país.

En los países analizados, las votaciones se realizan de manera manual.

4.3 Incidencia política

En este eje de la investigación la información ha sido sistematizada bajo dos criterios. El primero de ellos hace referencia a las condiciones de país que facilitan o limitan la incidencia política; en el segundo cómo las organizaciones e instituciones consultadas participan e inciden políticamente.

En cuanto al primero, para el caso colombiano las organizaciones o comunidades de personas en condición de pobreza exigen sus derechos, las organizaciones acuden a las vías jurídicas y políticas para realizar los reclamos ya sea en forma individual o colectiva. En el caso peruano acuden a las protestas sociales y a las reuniones directas con las autoridades. Por su parte, en Bolivia, las organizaciones en condición de pobreza suelen realizar movilizaciones y acciones de fuerza para reclamar sus derechos que van desde manifestaciones ante las alcaldías, sedes de gobierno departamental e instituciones jurídicas, hasta el cierre de carreteras, paros y medidas extremas como la huelga de hambre, sacarse sangre de las venas, crucificarse, cocerse los labios y enfrentarse con otros grupos o con las fuerzas de seguridad.

En cuanto al poder de incidencia de las organizaciones o comunidades de personas en condición de pobreza en la toma de decisiones y los mecanismos a través de los cuales dicho poder se manifiesta, las organizaciones expresaron que en el caso colombiano el nivel de incidencia es muy bajo y los espacios de participación al interior de las instituciones muy reducidos, aun cuando hay una influencia significativa de organizaciones defensoras de los derechos humanos. En Perú el nivel de incidencia es muy bajo, pues existe muy poca instrucción política y ciudadana. En el caso boliviano el poder de incidencia es ejercido por lo general por organizaciones externas, de la misma manera que en el caso colombiano.

Al referirse a los mecanismos legales de participación disponibles para escuchar la opinión de las personas en condición de pobreza, las organizaciones manifiestan que en el caso colombiano éstos son muy precarios y, por ejemplo, para la población en condición de desplazamiento aunque han logrado varios espacios de participación, en muchos casos, ésta es simbólica. En el caso peruano resaltan los espacios de incidencia desarrollados alrededor del presupuesto participativo local, la rendición de cuentas, la transparencia de la información, pero manifiestan que es poco asumido por las organizaciones conformadas por personas en condición de pobreza. Finalmente en Bolivia destaca el derecho de petición de acceso a la información, aunque su efectividad es baja, por lo que consecuentemente las poblaciones en condición de pobreza acuden al uso de la movilización social y medidas de hecho.

En lo referente a la participación de las mujeres, los niños, adolescentes y jóvenes en la toma de decisiones por parte de la autoridad pública, las organizaciones manifestaron, en el caso colombiano, que no tienen información disponible; en el caso peruano la participación es muy poca a nivel comunitario; y en el boliviano que ésta se encuentra condicionada a la disponibilidad de información previa que se tenga sobre alguna decisión.

En cuanto al segundo criterio, se indagó sobre el tipo de trabajo que desarrollan estas organizaciones con las instituciones públicas para mejorar la comunicación con la población de personas en condición de pobreza y alcanzar mayores grados de involucramiento en la toma de decisiones políticas. Al respecto

la organización colombiana manifestó no realizar ninguna acción; en el caso peruano mencionaron la realización de talleres comunitarios para la formación así como el desarrollo de labores de incidencia y sensibilización política. En Bolivia se realizan actividades de coordinación con las instituciones públicas para la organización de cursos, talleres y seminarios de capacitación y sensibilización de jueces, fiscales, fuerzas de seguridad, personal de salud y del sistema educativo.

Al indagar a las organizaciones sobre la disponibilidad de personal especializado para tratar con personas con bajo nivel de entendimiento por sus condiciones culturales y/o extracción social, las respuestas fueron diversas. En el caso colombiano afirmaron no disponer de personal especializado para este tipo de población; en el caso peruano disponen del personal requerido y en el caso boliviano el equipo de trabajo está capacitado para atender personas con bajo nivel de entendimiento y población indígena que se integran en las reuniones de planificación, participación en el consejo consultivo y reuniones para la identificación de necesidades y expectativas sobre la institución.

4.4 Rendición de cuentas

En este eje de la investigación la información ha sido sistematizada bajo dos criterios. El primero de ellos hace referencia a las condiciones de país que facilitan o limitan la rendición de cuentas; en el segundo, cómo las organizaciones e instituciones consultadas han diseñado estrategias para la promoción de la rendición de cuentas en sus respectivos países.

En cuanto al primero es importante destacar que en Colombia, Perú y Bolivia existe una legislación en materia de *habeas data*. En el caso colombiano el *habeas data* está consagrado en la Ley 1266 de 2008, que establece las disposiciones generales y regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países. En el caso peruano la figura fue introducida en la carta constitucional de 1993 que estableció en el artículo 200, inciso 3, la “acción de *habeas data*” como el instrumento para la protección de los derechos de información, a la reserva de información que afecte la intimidad personal y familiar, al honor y a la buena reputación, y a rectificar las afirmaciones inexactas o agraviantes difundidas por cualquier medio de comunicación social. Por su parte, en Bolivia, el *habeas data* tiene carácter constitucional mediante la cual se protegen el derecho fundamental a la intimidad y a la privacidad personal y familiar. Las organizaciones consultadas coinciden en afirmar que su conocimiento no es generalizado y por consiguiente las personas no hacen uso del mismo.

Al indagar sobre la posibilidad de que la población en condición de pobreza disponga de la información necesaria para poder recurrir a las instituciones públicas en un plazo rápido y razonable, se manifiesta que en el caso de Colombia la población en general no dispone de la información necesaria para poder recurrir a las instituciones públicas en un plazo rápido y razonable, haciendo más crítica esta situación cuando se trata de la población en condición de pobreza. Sin embargo, es más usual el uso de la acción judicial denominada *acción de tutela* que ha contribuido con la garantía de los derechos fundamentales en Colombia, incluyendo el derecho de petición ante instituciones públicas. En el caso peruano, a pesar de existir los mecanismos, su efectividad no facilita que las personas en condición de pobreza dispongan de la información necesaria para recurrir a las instituciones públicas en un plazo rápido y razonable. En Bolivia en general no disponen de información para hacer frente a situaciones que vulneran sus derechos, las personas que por su condición de líderes sociales tienen la oportunidad de informarse en los cursos y talleres de capacitación son las que lo ejercen.

Para el segundo criterio, que hace referencia a cómo las organizaciones e instituciones consultadas han diseñado estrategias para la promoción de la rendición de cuentas en sus respectivos países, las organizaciones colombianas manifiestan que trabajan en asocio con otras organizaciones de la sociedad civil en la plataforma denominada “Más Información, Más Derechos”, cuyo propósito es promover la garantía

del derecho fundamental de acceso a la información. También participa en una alianza ciudadana para observar los procesos electorales. En el caso peruano la organización consultada no reporta información al respecto, y en Bolivia la organización afirma desarrollar estrategias de formación de líderes con capacidad de acompañamiento, apoyo en la gestión y vigilancia del desempeño de las autoridades.

En lo referente a la pregunta de si las organizaciones han impartido talleres de capacitación sobre el derecho a exigir rendición de cuentas, estas manifiestan, en el caso colombiano, no haber impartido talleres de capacitación sobre el derecho a exigir rendición de cuentas; en el caso peruano sí lo han realizado y en el boliviano han desarrollado el tema dentro de programas de formación de líderes a quienes capacitan en el conocimiento y uso de la normativa nacional e internacional referida al derecho de exigir rendición de cuentas a las autoridades estatales.

Finalmente al indagar sobre la experiencia institucional la organización colombiana DeJusticia afirma que desarrolla talleres de capacitación e investigación sobre el cumplimiento, la garantía y la exigibilidad de los derechos fundamentales con distintos grupos vulnerables de manera permanente. En particular desarrolla un taller-dialogante con población económicamente vulnerable cuyo tema central es el acceso a la justicia.

La organización peruana Asociación Negra de Defensa de Derechos Humanos indicó que desarrolla actividades formativas en derechos humanos, derechos ciudadanos, incidencia política, democracia participativa e inclusiva, gobernabilidad, gobiernos locales, rendición de cuentas, transparencia de la información, presupuesto participativo local, pobreza, desarrollo comunitario, liderazgo y organización comunitaria. Por su parte la Oficina Jurídica de la Mujer en Bolivia realiza talleres y capacitación a mujeres de base y líderes campesinas para la elaboración de demandas de género frente al proceso constituyente. Se trabaja con personas del Movimiento Sin Tierra de Bolivia en temas de derechos humanos, ciudadanía y democracia. Asimismo ha formado líderes mujeres y adolescentes (mujeres y hombres) que han llegado a ocupar cargos importantes en su organización y en el Estado. Igualmente han realizado talleres de fortalecimiento para mujeres y hombres líderes en organizaciones de base. En las comunidades se realizan talleres sobre democracia, derechos humanos, género e interculturalidad. Todas las actividades de la institución con idioma nativo y adecuando al nivel de comprensión de los y las participantes, lo que facilita el acceso a las comunidades y organizaciones de base.

5. Recomendaciones

- Es necesario que tanto organizaciones no gubernamentales como instituciones públicas fortalezcan los espacios de diálogo para la construcción de una visión compartida de la pobreza desde una perspectiva de derechos, que a su vez promueva la organización de las comunidades en esta condición, aumente la participación política, la capacidad para incidir en la formulación de las políticas públicas y la demanda en la rendición de cuentas a las autoridades en razón a que éstos son, en sí mismos, mecanismos para el logro y la garantía de los derechos.
- Las iniciativas institucionales y sociales orientadas a mejorar el estado de las personas en condición de pobreza en la región, deben considerar la promoción de formas de asociación. Pero además, el fortalecimiento de los procesos organizativos de las comunidades, que brinden espacios para la autogestión del desarrollo comunitario y una mayor concreción de los espacios de incidencia en la formulación de las políticas públicas, en particular de aquellas que directamente están orientadas a mejorar su condición de pobreza, procurando ampliar los espacios de participación de grupos específicos de mujeres, indígenas y afrodescendientes, discapacitados y población LGBT, entre otros.

- Los países de la región deben orientar sus esfuerzos a fortalecer el análisis de la participación política de las comunidades en condición de pobreza en razón del alto porcentaje de votantes que sustentan las elecciones populares a los distintos cargos públicos. Un análisis socioeconómico y perfil de los votantes llamaría la atención sobre la necesidad de replantear los mecanismos de cooptación de las poblaciones en condición de pobreza desde un enfoque menos utilitarista, e incentivaría la participación cívica, el involucramiento de importantes sectores poblacionales en las votaciones y una reivindicación de la política como el medio para velar por el bien común de una sociedad.
- Incrementar los niveles de legitimidad de los sistemas democráticos implica mejorar los mecanismos de comunicación entre las instituciones del Estado y las poblaciones creando mecanismos expeditos para la tramitación y resolución de las demandas de las poblaciones en condición de pobreza, además de garantizar los derechos políticos de participar en el desarrollo de la vida pública de los respectivos países.
- Concientizar a las organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas de la región sobre la necesidad de compartir aprendizajes y experiencias para generar conocimiento y fortalecer las iniciativas para mitigar la pobreza y fortalecer los derechos.

Bibliografía

CEPAL (2009). *Panorama Social en América Latina 2009*. Santiago de Chile. Versión electrónica en <http://www.oei.es/noticias/spip.php?article6015>

Feres, Juan Carlos (2001). “La pobreza en Chile en el año 2000”. En: *Serie de Estudios Estadísticos y Prospectivos n° 14*, CEPAL, Chile.

Kanbur Ravi y Squire Lyn (1999). “La evolución del pensamiento acerca de la pobreza: la búsqueda de interacciones”. Material del curso: *Debates sobre Desarrollo*. Banco Mundial, Washington DC.

Molano, Diego. (2010). “Presentación Red JUNTOS en Colombia- Segunda generación de Programas de Protección Social”. Presentación en el taller: *La experiencia de los programas de Transferencias Condicionadas. Fortalezas, Debilidades y Lecciones*. Nueva York, febrero 22 de 2010.

Ministerio de Planificación y Cooperación, División Social (2002). *Síntesis de los principales enfoques, métodos y estrategias para la superación de la pobreza*. Departamento de Evaluación Social. Chile.

Naciones Unidas (2010). *Objetivos de Desarrollo del Milenio - Informe 2010*. ONU. Nueva York. 2010.

Pardo Seravia, Roland (2010). “Presentación Bolivia: Mejorando el acceso a la educación y la salud materno-infantil mediante programas de incentivos monetarios”. Presentación en el taller: *La experiencia de los programas de transferencias condicionadas: fortalezas, debilidades y lecciones*. Nueva York, febrero 22 de 2010.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2001). *Informe de Desarrollo Humano*. Nueva York.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2003). *Poverty Reduction and Human Rights: A practice note*. Nueva York.

Sen, Amartya (1999). *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta, Bogotá, Colombia

Capítulo XI

Pobreza y participación política en el Cono Sur

*María de los Ángeles Fernández Ramil**

* Cientista política de la Universidad Central de Venezuela, con postgrado en Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile y Doctora (c) en Procesos Políticos Latinoamericanos de la Universidad de Santiago de Compostela. Actualmente, es Directora Ejecutiva de la Fundación Chile 21. Fue presidenta de la Asociación Chilena de Ciencia Política (2000-2002) e integró la Comisión Boeninger para la Reforma Electoral en Chile (2006). Es consultora en temas relativos a reformas políticas y calidad de la democracia y en género y su relación con la vida política.

Introducción

El presente informe es el resultado de la consultoría solicitada por el Instituto Interamericano de Derechos (IIDH) con el objetivo de “analizar la relación entre pobreza y participación política, la forma a través de la cual las personas pobres pueden exigir sus derechos y participar de forma activa en la vida política, tomando también en cuenta categorías y particularmente poblaciones vulnerabilizadas (tales como mujeres, migrantes, afrodescendientes o minorías étnicas) en el contexto de la pobreza”.²⁹⁶

Teniendo como foco de la investigación el Cono Sur de América Latina, y más concretamente Chile, Argentina, Uruguay, Paraguay, Brasil y Bolivia, el documento contiene los siguientes apartados. En el primero se informa de la metodología implementada en la investigación, la cual es de corte cualitativo, y cuyos términos de referencia fueron entregados por el IIDH. En ese apartado se señalan los problemas prácticos encontrados para la recopilación de la información en base a lo indicado por las instituciones consultadas. En el segundo apartado, se presenta una síntesis del debate conceptual y empírico existente sobre pobreza y sobre participación política, con énfasis en algunos de los países que en los que se centró el estudio. En el tercero se presentan los resultados, analizados de acuerdo a los cuatro ejes diseñados por el IIDH con base a la definición de participación política. Se discuten los resultados obtenidos, precisando que las conclusiones y las recomendaciones que se emiten debieran ser tomadas como orientadoras para futuras investigaciones pero, en ningún caso, concluyentes por cuanto el tamaño de la muestra configurada por las respuestas obtenidas no lo permite.

Para finalizar, se detalla la bibliografía específica consultada para la elaboración del debate conceptual y empírico.

1. Metodología del estudio

El proceso de recolección, procesamiento y selección de la información a analizar fue indicado por el IIDH, de tal forma que se solicitaba

“identificar las instituciones públicas o de la sociedad civil (incluyendo a las fundaciones para el desarrollo) que hayan llevado a cabo su trabajo en temas de pobreza y participación política en apoyo a comunidades de la región que, aún viviendo en condiciones de pobreza, lograron crear y exigir mejores condiciones para su existencia y desarrollo y mayor participación de ciudadanos y ciudadanas que procuren una participación política más efectiva en demanda de un sistema capaz de generar procesos más inclusivos en la definición y decisión sobre las políticas públicas”.²⁹⁷

De esta forma, se procedió a recopilar la información de las instituciones existentes vía internet o, en algunos casos, mediante la utilización de contactos personales de la propia consultora en los países identificados, la que se vertió en un primer catastro que ofrece una panorámica de las instituciones, tanto públicas como de la sociedad civil, que realizan acciones en los ámbitos de la pobreza y la participación política. Posteriormente, se recibieron las guías de entrevistas para ser aplicadas por parte del Oficial de Programa. Dichas guías, tal como era el objetivo del IIDH, se aplicaron a instituciones de la sociedad civil y a instituciones públicas, considerando la necesidad de enfatizar categorías vulnerabilizadas.

Las entrevistas fueron enviadas originalmente por correo electrónico. Posteriormente, para hacer más expeditos los procesos de respuesta, se procedió a su realización vía consultas telefónicas lo que fue particularmente fácil de realizar en el caso del país de residencia de la consultora (Chile). Una tercera

²⁹⁶ Así se señala en el documento que contiene los términos de referencia de la consultoría de la que da cuenta el presente informe.

²⁹⁷ En el mismo documento referido en la nota 1.

alternativa que se adoptó para hacer más rápido y fácil el proceso de recolección de la información fue la utilización de contactos personales de la consultora en algunos de los países quienes, en algunos casos como Paraguay y Bolivia, interpusieron sus buenos oficios ya que conocían a los directivos de las instituciones catastradas. En resumen, el proceso fue el siguiente: envío del cuestionario por internet, contacto posterior telefónico en el caso de no tener acuse de recibo e identificación, en algunos de los países, se hizo uso de contactos personales a fin de intermediar la solicitud de respuesta a través de agentes locales de conocimiento de la consultora. En los casos de no obtención de ninguna reacción, a pesar de las vías indicadas, se procedió a completar el cuestionario por medio de la información accesible en las páginas web institucionales, a sugerencia del IIDH.

El porcentaje global de recepción de cuestionarios por país es bajo, a pesar de las distintas alternativas que se brindaron para facilitar su respuesta. Sin embargo, al evaluarlo por país de forma independiente, resultó gratamente sorpresiva la respuesta recibida desde Bolivia y Paraguay. Del total de las 73 instituciones catastradas, se obtuvo respuesta, satisfactoria o no, de 41 instituciones y, de esas, solamente 25 contestaron el cuestionario de manera efectiva. Un grupo no menor adujo, como motivos para no responder, la extensión del cuestionario y la falta de tiempo para cubrirlo. Para ser más precisos, en el caso de Argentina, el porcentaje de respuesta fue 22,2%; para el caso de Bolivia la respuesta fue del 71,4%; Brasil es el lugar donde resultó más complejo, con un porcentaje de 23,5%, no sólo por la barrera del idioma sino por el escaso interés que despertó en la mayoría de las instituciones catastradas; en el caso de Chile, fue 50%; Paraguay tuvo un 62,5%; y Uruguay fue el más bajo de todos, en el orden de 6,6% de respuestas. En los casos en los que no hubo respuesta, como ya se indicó, se complementó la información mediante consultas a las páginas web institucionales constatando el nivel de generalidad y, a veces, de superficialidad, que dichos instrumentos recogen.

En anexo se detallan, en informes independientes, el proceso relativo a la recepción de cuestionarios por país así como los comentarios emitidos en torno al cuestionario y a la metodología que subyace al estudio. En lo específico, en el documento denominado “Informe de comentarios en torno a la metodología aplicada en el cuestionario”, se precisan las reacciones entregadas por las instituciones al instrumento, las que podrían considerarse a futuro de forma de promover un proceso más expedito y generar incentivos para su respuesta.

En resumen, las objeciones vienen dadas por la modalidad de solicitud de la respuesta (poco amigable), lo que se refuerza con las características del instrumento mismo (su extensión así como dificultades en su estructura interna), por el margen de tiempo disponible (si se hubiera extendido el plazo, es probable que se hubieran obtenido algunas respuestas adicionales) o bien por el carácter genérico del trabajo que realizan algunas de las instituciones seleccionadas. Un factor adicional que incrementó la no respuesta fue, para el caso de Chile, la coincidencia con un período de festividades prolongadas (celebración del Bicentenario) o, en el caso de Uruguay, se adujo que las instituciones públicas consultadas se encontraban inmersas en el proceso de discusión del presupuesto nacional para el año 2011, lo que obstaculizaba la posibilidad de responder un cuestionario tan extenso.

Es importante tener a la vista dichos porcentajes porque condiciona la aspiración de generalidad a la que se podría llegar con los datos obtenidos. Es por ello que resulta más razonable señalar que el estudio realizado debiera tener un carácter *exploratorio* dado que los porcentajes de respuesta no permiten arribar a conclusiones definitivas, sino más bien *orientadoras* y de tendencias.

Un fenómeno interesante a resaltar es el contraste en el carácter y tono de las respuestas, apreciándose claras diferencias entre las que provienen de organismos de la sociedad civil, por contraste con las emitidas por entes oficiales y vinculados a los gobiernos de los países que incluye el estudio. Los primeros informan de una situación más crítica en los ejes que han constituido el foco del estudio mientras que las instituciones

oficiales intentan mostrar el esfuerzo por la construcción de procesos que se encuentran en curso, en un tono que no exhibe mayor autocritica, mostrando el evidente contraste entre las acciones que se estarían emprendiendo en los distintos ámbitos, y particularmente con algunas poblaciones vulnerabilizadas, con relación al pasado que se pretende superar. Dicho tono o estilo de respuesta es particularmente evidente para el caso de las instituciones oficiales de Argentina y Paraguay, por colocar dos ejemplos.

Un problema adicional se observa en Argentina, país que presenta problemas que incluso son motivo de preocupación internacional por la escasa o nula confiabilidad en la recopilación y manejo de la información oficial en distintos ámbitos. La medición de la pobreza no escapa a ello y así es indicado por una de las instituciones consultadas que, por cierto, es reconocida por su prestigio y seriedad. Chile, en materia de información, es un caso que contrasta con el anterior por cuanto es un valor ampliamente difundido en la sociedad, e impulsado a través de los medios de comunicación y autoridades oficiales el disponer de información de calidad para el proceso de toma de decisiones. En ese contexto también puede entenderse la aprobación y difusión de la Ley de Acceso a Información Pública, tal como se precisa más adelante.

2. Aproximaciones al debate conceptual y empírico acerca de la pobreza y la participación política, con foco en el Cono Sur

2.1 La participación política y los contextos de pobreza

El concepto de participación política genera diversas miradas y perspectivas. Efectivamente, existe un consenso generalizado en que la participación política abarca una amplia cantidad de tipos de acción, elementos y formas, por lo que definirla categóricamente siempre lleva a la reducción de algunos de sus elementos (Figuerola, 2001; Dietz, 2001). No obstante, la mayoría de los autores coinciden en que la participación política hace referencia a las acciones llevadas a cabo por los ciudadanos con el fin de influir en el gobierno, sus funcionarios o en las políticas de gobierno (Verba y Nie, 1972; Booth y Seligson, 1979). Una definición similar es la que ofrece el IIDH, donde señala que la participación política se manifiesta en

“toda actividad de los miembros de una comunidad derivada de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación como representantes políticos, participar en la definición y elaboración de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas encomendadas a sus representantes”²⁹⁸

Asimismo, existe un acuerdo en que no todas las personas participan de manera similar (Dietz, 2001). De hecho, la forma en que se da la participación política, ya sea formal o informal, depende fundamentalmente de las diferencias de clase en cada sociedad (Dietz, 2001) y la desigualdad e inequidad presente en cada contexto social (Kersting y Sperberg, 1999; Espósito, 2007). Esto se debe a que las clases altas y bajas “tienen distintas metas políticas, distinto acceso al poder y distintos conocimientos sobre los procesos políticos”²⁹⁹. De todas maneras, son muchos los factores que afectarán a la participación política o social de las personas, ya sea el sistema económico imperante, el desarrollo cultural, el tipo de régimen político (democrático o autoritario³⁰⁰), entre otros.

298 Idem. Pág. 3.

299 Dietz, H. (2001). *Pobreza urbana, participación política y política estatal. Lima 1970-1990*. Lima: PUC. Pág. 14.

300 Según Dahl, es una “tautología” la idea de que en un sistema democrático hay mayor participación política, pues el concepto de participación política es una característica inherente de un régimen democrático. También está claro que la participación política variará dentro de los distintos regímenes democráticos.

2.2 Capital social y participación política

El concepto de “capital social” es uno de los más discutidos en la Ciencia Política contemporánea. Aunque no hay mucho acuerdo en su definición, puede entenderse como “las redes y normas de reciprocidad y confianza que se construyen a través de las conexiones interpersonales”. Las teorías que establecen relaciones entre el capital social y la participación política no están basadas simplemente en una evaluación de los atributos inherentes o psicológicos de los individuos, sino que se refiere a un fenómeno cultural amplio que es posible encontrar en distintos grupos sociales.

Putnam, que realizó el trabajo seminal en Ciencia Política en el año 1995 del cual se desprendió el concepto, enfatiza la relación entre altos niveles de capital social y de compromiso político y el fortalecimiento de los vínculos entre ambos factores con la calidad de la vida democrática. En primer lugar, detectó la correlación entre altos niveles de compromiso cívico y el involucramiento en asuntos públicos en su estudio sobre capital social en Italia, donde encontró que el éxito del gobierno venía determinado por el involucramiento cívico. Regiones con masivos niveles de votación, alta lectura de diarios y sociedades corales activas, así como otras organizaciones comunitarias, tendían a florecer, mientras aquellas comunidades que no mostraban estas evidencias tenían una calidad de administración pública más pobre. Posteriormente, observó que el descenso del capital social en Estados Unidos producían un crecimiento del cinismo sobre el gobierno y la política que, a su vez, tenía efectos perniciosos sobre la participación política convencional. Los factores que habrían influido en ello serían el consumismo, el surgimiento de una cultura juvenil con énfasis en la autogratificación y los patrones cambiantes de trabajo, con un notable aumento de la fuerza laboral femenina.

Sus hallazgos produjeron gran debate. Fueron cuestionadas la veracidad de sus evidencias así como la metodología empleada. Adicionalmente, se aconsejó que debiera revisar las inferencias directas sobre los niveles de interés político y de compromiso entre los jóvenes ya que el bajo interés en el compromiso social político, en sentido convencional, no aludía necesariamente a un rechazo a la política.

La obra de Putnam, si bien recibió muchas críticas, es relevante para los fines del presente estudio ya que “contribuyó al resurgimiento de los argumentos acerca del papel de la cultura política como determinante del funcionamiento de las instituciones, pero también al debate sobre los tipos de asociaciones y su relevancia para la vida política”³⁰¹.

2.3 ¿Qué sucede con la participación de las personas pobres?

De acuerdo a Dietz³⁰², para las personas pobres, principalmente las de las zonas urbanas, la participación política es recurrentemente de carácter instrumental. Y esto, según el autor, va más allá del tipo de régimen que está en el poder, ya que la participación de los pobres básicamente busca influir en la distribución de los recursos materiales indispensables, especialmente bienes colectivos. En este sentido, la participación política de los pobres va a estar orientada a presionar y demandar por los recursos materiales básicos, y esto es algo que se da tanto en un régimen democrático como en uno autoritario. Eso sí, en un régimen democrático la participación política se hace más compleja debido al aumento de los actores en el juego político y en las demandas colectivas. De esta forma, no son solamente los pobres quienes buscan satisfacer sus intereses materiales básicos, sino que también “los funcionarios elegidos, los candidatos, los partidos políticos, las agencias de gobierno y la masa de ciudadanos, intentan influir en la distribución de recursos”³⁰³.

301 Fuentes, C. y Claudia Heiss. (2006) “Sociedad civil y democracia: ¿Qué podemos aprender de las experiencias de incidencia ciudadana”. En: *La propuesta ciudadana. Una nueva relación sociedad civil-Estado*, de Varas, Augusto et al., Santiago: Catalonia. Pág. 360.

302 Dietz (2001). Op.Cit. Pág. 20.

303 Ibid. Pág. 21.

Como se observa, la participación política está dada primordialmente por una relación entre la sociedad civil y el Estado (Dietz, 2001; Tanaka, 1999; Sperberg, 2002). Particularmente, la participación política de las personas en condición de pobreza viene de la necesidad de paliar las desigualdades en el ámbito económico (Dietz, 2001, en base a Pearce, 1997). Para Sperberg³⁰⁴, la relación que se establece entre sociedad civil y Estado se caracteriza por una desconfianza entre los actores de ambos bandos, pero también por la aceptación de los procedimientos y las normas democráticas por parte de éstos. Incluso, citando a Diamond (1994: 7), el autor argumenta que la desconfianza hacia el Estado por parte de la sociedad civil es fundamental, ya que estaría ligada a sus funciones esenciales (y que de paso da sentido a la participación política): el control y la limitación del poder estatal.

Frente a esto, para Dietz (2001) existen dos formas de participar políticamente que son relevantes y que, además, tienen que ver con la racionalidad de la misma participación: una que es formal y la otra informal. La participación política formal hace referencia elementalmente al ejercicio del voto, o sea, al acto de elegir a un candidato, a una candidata o a un partido político. Este tipo de participación, para el autor, es un reflejo indirecto de la racionalidad política, ya que al votar una persona no tiene “la esperanza inmediata de influir en la política o de proveer a su vecindario lo necesario”³⁰⁵. De hecho, según Dietz, el comportamiento racional se destaca, en mayor medida, en la participación política informal. En este sentido,

“la participación política informal de los pobres de las urbes implica esfuerzos individuales y colectivos por proveerse, ellos y sus vecindarios cercanos, de bienes públicos, a veces mediante una distribución favorable de los recursos del Estado (...) el comportamiento informal (sea individual o en grupo) es un indicador altamente sensible de lo que los pobres perciben como racional, puesto que mucho de lo que constituye el comportamiento informal proviene directamente de los pobres y sus comunidades, y no es prescrito o impuesto desde afuera”³⁰⁶.

Por lo tanto, y tal como lo plantean Kersting y Sperberg (1999: 135), pareciera ser que es en la sociedad civil donde se realizan las actividades políticas de los pobres urbanos, poniendo énfasis en su categoría de ciudadanos con responsabilidades compartidas, donde el concepto de capital social desarrollado por Putnam (1993), adquiere relevancia. De forma más específica, la participación política de los pobres urbanos está orientada en influir en la toma de decisiones políticas “a nivel local y nacional, y haciendo referencia a algún tipo de ciudadanía. Así, la ciudadanía, responsable de que ésta se haga efectiva, requiere de una estructura institucional que permita ciertos niveles de influencia por parte de los actores sociales en la esfera pública”³⁰⁷.

2.4 Algunos estudios sobre la participación política de los pobres

A continuación se presentan, sintéticamente, algunos estudios con respecto a la participación política de las personas pobres en países del Cono Sur. En primer lugar, se desarrollarán algunas ideas del texto de Kersting y Sperberg (1999), donde analizan la participación política de los pobres urbanos tanto en Chile como en Brasil. Éstas serán complementadas por el documento de Jaime Sperberg (2002), *Sociedad civil y pobreza urbana en Chile. Del enfrentamiento a la participación*, donde desarrolla algunas características de la participación política de los sectores pobres urbanos en Chile. Luego, se presenta de manera general lo ocurrido con la participación de los pobres urbanos en Bolivia, tomando algunas ideas del texto de Espósito (2007), *Exclusión política, des ciudadanización y profundización de la pobreza urbana en Bolivia*. Finalmente, se muestra el caso Argentino desarrollado en Forni y Longo (2004).

304 Sperberg, J. (2002). “Sociedad civil y pobreza urbana en Chile. Del enfrentamiento a la participación”. *Desarrollo y Cooperación*, N°4: 26- 29. Pág. 1.

305 Dietz.(2001). Op.Cit. Pág. 42.

306 Ibid, pp.42-43.

307 Kerstin, N. y Jaime Sternberg (1999). *Pobreza urbana, sociedad civil y ciudadanía en Chile y Brasil*. Ponencia presentada en el Taller sobre Pobreza y Justicia Social en América Latina en Ciudad de México, 18- 20 de marzo de 1999. Pág.136.

2.4.1 Brasil y Chile

En el texto de Kersting y Sperberg, *Pobreza urbana, sociedad civil y ciudadanía en Chile y Brasil*, se analizan las principales formas de participación en ambos países. En primer lugar, los autores resaltan la idea de que en el periodo post-autoritario ha cambiado la forma en que se concibe la participación política. Antes de la irrupción militar, tanto en Chile como en Brasil existía una alta participación política por parte de los sectores pobres. Ésta aumentó sustantivamente e incluso se radicalizó durante la etapa de la dictadura, principalmente en Chile, a pesar de que en este país la Constitución de 1980 eliminó la mayoría de los derechos civiles y políticos. En Brasil ocurrió algo similar. Si bien la Constitución de 1988 establece varios derechos sociales, éstos han sido puestos en práctica de forma parcial en la democracia brasileña (Kersting y Sperberg, 1999). En consecuencia, los derechos ciudadanos y la participación política se han enfocado a los derechos civiles individuales, como lo es el derecho al voto, pero las otras temáticas han pasado del Estado a los gobiernos locales, o sólo se han focalizado en las llamadas *políticas sociales*. Lo demás, dependerá del mercado. Así, según los autores, la descentralización (o desconcentración) “transforma al ámbito local en un espacio predilecto de lucha para los pobres urbanos, en el que reivindican sus demandas mediante la participación en la sociedad civil”³⁰⁸. Sin embargo, en muchas ocasiones las demandas no pueden ser canalizadas por las autoridades locales. Con base en esto, los autores indican que los pobres urbanos de ambos países participan regularmente en organizaciones de barrio y en procesos electorales. Los partidos políticos, en tanto, no tienen mayor impacto y representación en los barrios pobres de Chile y Brasil. También, se observa una alta participación electoral, aunque ésta se debe a que en estos países, dicha participación es obligatoria, razón por la cual los autores se enfocan en la participación en las organizaciones de barrio, ya que es ahí donde según ellos, se puede captar la esencia de la participación de los pobres urbanos.

De esta forma, señalan que los referentes políticos más importantes para las personas pobres comúnmente son las organizaciones barriales. Por ejemplo, en Chile, la estructura institucional regula sustantivamente la participación en organizaciones de base territorial, permitiendo a los miembros de una organización el acceso a programas y proyectos estatales. Sin embargo, esto hace que pierdan su capacidad crítica, lo que se podría transformar en una relación de dependencia con o hacia la acción de las autoridades. A su vez, muchas organizaciones de barrio que surgen de manera más espontánea e informal con una capacidad de organizar y solucionar problemas de la comunidad, son castigadas y rechazadas por los gobiernos, ya que carecen de personalidad jurídica (Kersting y Sperberg, 1999).

Por otra parte, en Brasil las organizaciones tienen un grado menor de institucionalización, por lo que su efectividad depende mayoritariamente de la capacidad de generar conflicto que éstas tengan frente a las autoridades (Holston, 2008). Esto resulta relevante para comprender la existencia de diferencias tanto entre las metrópolis y las ciudades intermedias, incluso entre los dos países. De hecho, un 11% de los entrevistados de Santiago señalan haber sido miembros de alguna junta en los últimos años, mientras que en Brasil es en Río de Janeiro donde la mayoría de los habitantes de las favelas se integra a estas organizaciones. De igual manera, en Santiago hay una gran desilusión o desafección con las organizaciones barriales, ya que los pobladores sienten que éstas no han respondido como deberían hacerlo y, además, no estarían procesando de buena manera sus demandas como lo pensaron a inicios de los 90's. Sin embargo, en ciudades como Temuco, existe una mayor relación de las juntas con las municipalidades y la identificación con éstas es mayor que en Santiago. En Brasil sucede lo contrario, ya que en Río de Janeiro las organizaciones barriales se legitiman como miniprefecturas, pero también tienen gran prestigio como entes independientes para canalizar las demandas de los habitantes de las favelas, mientras que en zonas intermedias (como en Aracajú) la participación de la población en las organizaciones no es tan marcada como en Río (Kersting y Sperberg, 1999).

308 Idem.

2.4.2 Los pobres urbanos y la participación en Chile

Para Sperberg (2002), en Chile, la actual estructura política, que privilegia el estilo tecnocrático de gobernar, es un impedimento para una mayor participación en la sociedad civil de los pobres urbanos. Igualmente, el marco político y económico neoliberal limita sustantivamente el campo de acción de éstos. Pero, a su vez, esta reestructuración neoliberal deja un espacio para que “la sociedad civil se perfila como una instancia de compensación a favor de la inclusión política y social de los grupos postergados”³⁰⁹. Bajo estas premisas, el autor señala que la sociedad civil de los pobres urbanos corresponde a los *gestionistas* (18%), los *contestatarios* (16%) y los *combinadores* (que combinan gestiones con actos *contestatarios*, que son el 25%). Los demás se dividen entre los inactivos (8%), quienes sólo participan como electores (26%) y los militantes políticos (7%).

Continuando con la argumentación de Sperberg (2002), los *gestionistas* se caracterizan por desarrollar actividades pertenecientes a la forma institucional de participación local, comprendiendo las actividades de juntas de vecinos, comités de vivienda, etc. Los *gestionistas* tienen en común el objetivo de resolver problemas concretos que afectan a la comunidad en la totalidad. Además, este es un tipo de participación colectiva, ya que el individuo delega su participación al grupo.

Por otra parte están los *contestatarios*, que para el autor pertenece al tipo de participación no convencional, que además no es legal, no está institucionalizado y, por lo general, sus acciones son de corta duración. No obstante, las actividades contestatarias pueden ser un punto de partida para la formación de movimientos sociales de largo alcance, si es el que el conflicto se agudiza. En concreto, este grupo es común en barrios pobres donde existe una cultura de protesta y un traspaso de las tradiciones de conflicto pasadas de generación en generación. Además, enfatizan la autoayuda y no tanto las peticiones de solución al Estado.

Los *combinadores*, en tanto, usan la estrategia contestataria y la institucional de la gestión. Por lo tanto, hay un equilibrio entre Estado y autoayuda esencial. Así, para Sperberg, los pobres urbanos se adaptan a las circunstancias políticas vigentes y aumentan su capacidad de conflicto cuando sea necesario en virtud de lograr sus objetivos. Finalmente, el autor señala que estos tres tipos de organización de los pobres urbanos en Chile se orientan, básicamente, hacia los problemas del entorno donde viven. Por esta razón, no se relacionan con los partidos políticos y tienen una relativa autonomía frente a las instituciones del Estado. De la misma manera, se vuelve más relevante la voluntad de autoayuda en estos grupos en vez que la petición de ayuda directa al Estado, a excepción de los *gestionistas*.

2.4.3 Bolivia

Al igual que en los casos de Chile y de Brasil, la participación política de los sectores pobres tiene su núcleo en los espacios territoriales, desde donde se participa en calidad de vecino (Espósito, 2007). Esta forma de participación responde a un proceso desencadenado por el dismantelamiento del rol articulador del Estado en pos de una liberalización del modelo económico, proceso que también se asemeja a los vividos en Chile y Brasil. De acuerdo a Espósito (2007), antes en Bolivia la participación política de los sectores pobres se llevaba a través de las organizaciones sindicales, las cuales buscaban mejorar las condiciones salariales y laborales de los sujetos. Con las transformaciones económicas surgidas en las últimas décadas, la participación también sufrió un cambio, pasando desde demandas hacia el Estado a demandas locales. La llegada de Evo Morales al poder tampoco ha podido revertir esta lógica de participación, ni mucho menos la Ley de Participación Popular (que fue creada en el año 1994³¹⁰). Pero, en los últimos años se ha visto otro

309 Sperberg. (2002). Citando a Hyden (1997). Op.Cit. Pág. 21.

310 “En abril de 1994 el parlamento boliviano promulga la Ley 1551, llamada de Participación Popular. Los rasgos principales de la Ley son: un fuerte componente de descentralización (promoviendo, entre otras cosas, el traspaso a la esfera municipal de la potestad de administración y la cesión gratuita de los bienes físicos de escuelas, hospitales, caminos vecinales y cualquier otra infraestructura estatal); instituye la realización de Planes de Desarrollo Municipal y Planes Operativos Anuales (POA)

proceso que ha significado el debilitamiento y desestructuración de las organizaciones barriales en Bolivia. Este proceso es el fortalecimiento de las redes clientelares que han cooptado a las organizaciones vecinales bolivianas (para ampliar ver Espósito, 2007).

2.4.4 Argentina

El caso argentino no se diferencia mucho del chileno, del brasileño y del boliviano. De hecho, la participación política de los pobres urbanos sigue un patrón similar en el sentido del desmantelamiento del Estado, la profundización del modelo económico y la descentralización o desconcentración en la toma de decisiones y las relaciones entre Estado y sociedad. Asimismo, se asemejan en su relación con el Estado, su sentido apartidario, localista y, principalmente, de autoayuda o independencia. Como señalan Forni y Longo (2004), las fallas del mercado y el quiebre del Estado han provocado que las poblaciones impulsen procesos de organización local autónomos e independientes tanto del aparato gubernamental como de la misma red política. Asimismo, estas organizaciones políticas de los pobres, organizadas en red (es decir, con un carácter abierto, asambleístico, horizontal, etc), les han permitido consolidarse, generando lazos con otras organizaciones y ampliar sus posibilidades de influencia. Por esta misma razón, la lógica clientelar con la que operaba la política argentina y las organizaciones (algo muy conocido durante el peronismo) ha perdido vigencia, aunque siempre está el riesgo, debido al aumento de actores, tensiones y conflictos (Forni y Longo, 2004). Cabe destacar que esta forma de organización en algunos barrios pobres de Buenos Aires se desarrolló y profundizó con la crisis que vivió el país en Diciembre del 2001.

En palabras de Forni y Longo (2004), las organizaciones políticas de los pobres se dan así:

“Tal como sucedió en la crisis de los años 1989 y 1990, aparecen nuevas o renovadas iniciativas por parte de organizadores comunitarios y se constituyen instancias de articulación innovadoras para afrontar las adversidades. Incluso en un área con importantes antecedentes de organización comunitaria como Cuartel V, no existía antes de la crisis una red inter-organizacional tan inclusiva y dinámica. En efecto, Comunidad Organizada incluye a organizaciones de base muy heterogéneas y a través de un funcionamiento transparente y horizontal busca incluir a la totalidad de las organizaciones de los cinco barrios involucrados en el proyecto de la red de gas. La realización de asambleas periódicas abiertas en diferentes locaciones, la publicación de un boletín y un arduo trabajo de difusión puerta a puerta y boca a boca ha ido logrando vencer la apatía, la desconfianza y en algunos casos, la hostilidad de actores locales. Por otra parte, esta fuerte inserción barrial se complementa con vinculaciones a otros actores externos a estas comunidades como la Fundación Pro Vivienda Social sin los que no se podrían llevar adelante proyectos como el considerado”³¹¹.

2.5 La participación política “formal” y la abstención electoral

Cuando se habla del voto en los sectores pobres, principalmente se hace un énfasis en la forma de participación electoral que desarrollan. Los argumentos han tendido a señalar que, en la mayoría de los países de América Latina, producto de las desigualdades económicas, la participación electoral es mayor en los sectores con mayor renta y educación (Lavezolo y Corvalán, 2009). No obstante, el postulado de mayor educación ha quedado en entredicho en algunos estudios. Por ejemplo, Goerres (2007) y Cantillana

con un fuerte componente de participación ciudadana; promueve la integración de comunidades indígenas y campesinas a los procesos sociales; reconoce a las organizaciones Territoriales de Base, OTB (organizaciones populares) con estatus jurídico e injerencia en ciertos asuntos del Estado; se crean los Comités de Vigilancia Municipal, con el objetivo de vincular orgánicamente a las OTBs con los gobiernos locales; establece que el 20% del total de la renta del Estado nacional será destinada a los gobiernos municipales (coparticipación tributaria). Los mecanismos para llevar adelante estos cambios profundos sugeridos por la Ley, se pusieron en marcha en 1995 y su aplicación, siete años después, resulta aún difusa, así como su poder real en términos de provocar cambios sustantivos en la redistribución del poder en la sociedad boliviana, es todavía cuestionado” (Bombarolo, 2003: 17, en base a Vargas, 1997).

311 Forni, P. y Longo, M. E. (2004). “Las respuestas de los pobres a la crisis: Las redes de organizaciones comunitarias y la búsqueda de soluciones a los problemas de las áreas periféricas de Buenos Aires”. En: *Revista hispana para el análisis de redes sociales*, Vol. 6, N°6: 1- 37. Pág. 34.

(2009) señalan que los mayores niveles educacionales no implican una mayor participación política. El caso de Chile es significativo en este sentido, ya que las personas más educadas son las que menos participan de los procesos electorales³¹², aunque la pobreza sí tiene un impacto en la participación. Es importante sacar a la luz esta relación y las implicancias que tiene por cuanto Chile se encuentra a punto de aprobar una legislación en el sentido de promover la inscripción automática y el voto voluntario. Se piensa que, de esta manera, se podrá enfrentar el preocupante envejecimiento del padrón electoral y el hecho de que, desde que se recuperara la democracia, en 1990, han ido marginándose de su capacidad de votar un número aproximado de cuatro millones de chilenos que supone un tercio de la población en condiciones potenciales de votar. De hecho, se ha comprobado que en las comunas con mayor pobreza las personas concurren en menor medida a votar (Cantillana, 2009). Algo similar con respecto a la pobreza argumentan Cox y Corvalán (2010) para el caso chileno. De acuerdo a estos autores, existe un electorado con un fuerte sesgo de clase. Esto lo ejemplifican de la siguiente manera:

“En Las Condes hay unos 8 mil jóvenes entre 18 y 19 años. De ellos, más de cuatro mil se registraron para votar en las últimas elecciones. En La Pintana también viven 8 mil jóvenes de la misma edad, pero menos de 300 se registraron para votar. Un patrón similar, no tan pronunciado pero sistemático, se repitió a través de todo Chile: la tasa de registro juvenil fue mayor en las comunas de ingresos más altos. Dicho comportamiento no es particular de la última elección, sino que ocurrió también en las pasadas elecciones parlamentarias del 2001 y 2005, a la vez que muestra un claro aumento en el tiempo. El efecto en el largo plazo es evidente. Estamos en proceso de construcción de un electorado con fuerte sesgo de clase”³¹³.

Por esta razón, las desigualdades económicas se estarían traspasando también a desigualdades políticas. Y esto no sólo está ocurriendo en Chile, sino que en todo América Latina e incluso en Estados Unidos, donde por cada pobre votan tres ricos (Cox y Corvalán, 2010). Es un hecho, los estudios llevan a concluir que los pobres participan menos que los ricos.

Los niveles de abstención son indicadores esenciales para ver este tipo de problemas, ya que la abstención electoral se concentra principalmente en los sectores más pobres (Cantillana, 2009). En este sentido, la abstención electoral se explica por contextos donde hay más pobreza a nivel comunal, distrital, etc. Así, uno de los argumentos más recurrentes en la literatura, que proviene de la teoría de la elección racional, es que los sujetos que pertenecen a sectores socioeconómicos bajos se preocuparían mayormente por sus problemas personales inmediatos, y no así por los problemas del país (Downs, 1957; Rosenstone, 1982; Cantillana, 2009).

3. Resultados de los estudios de caso en base a los cuatro ejes sugeridos por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)

La revisión analítica de las respuestas a los cuestionarios entrega una interesante información, en términos de tendencias u orientaciones, que permite observar el estado de los dos fenómenos objeto del presente estudio y cómo es percibida la relación entre ambos: pobreza, por un lado y participación política, por el otro. Tradicionalmente, se ha tendido a observar la pobreza como una variable dependiente de otros factores, esencialmente de tipo económico. O, por otro lado, se ha tendido a analizar la participación política, particularmente la participación electoral, en función de distintas variables, una de las cuales sería la situación socioeconómica. Sin embargo, analizar la pobreza y la participación política en perspectiva

312 Cantillana, C. (2009). “Inscritos que no votan: la abstención electoral en Chile y sus factores explicativos”, en Navia, Patricio et. al. (eds.) *El Genoma Electoral Chileno. dibujando el mapa genético de las preferencias políticas en Chile*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales. Pág. 91.

313 Cox, P. y Alejandro Corvalán (2010). “Voto voluntario o el desinterés por la igualdad”, columna aparecida en El Mostrador: <http://www.elmostrador.cl/opinion/2010/01/11/voto-voluntario-o-el-desinteres-por-la-igualdad> s.p.

interdependiente o bien que sean, a la vez, variables dependientes e independientes, supone un enfoque novedoso. A ello nos invita el IIDH al entender que la pobreza es un fenómeno multidimensional, una de cuyas aristas es la carencia material, pero no la única y entendiendo que al enmarcar el problema en el ámbito más amplio de los derechos humanos es posible detectar sus imbricaciones con una diversidad de factores que no se limitan solamente a la aspiración de bienestar material, sino al logro más comprehensivo de capacidades y a la participación política y social.

Es en este marco donde cobra relevancia el concepto de capital social. La necesidad de adoptar un enfoque como el que promueve el IIDH viene avalado, desde hace ya varios años, por los resultados de estudios como los del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Varas et al. (2006) recuerda el estudio de dicho organismo que, con el nombre de *La Democracia en América Latina*, señala que “la igualdad legal de los ciudadanos y la protección contra la discriminación aún no se aplican con la debida firmeza y extensión (...) Existen mejoras normativas importantes, pero las deficiencias son todavía notables y afectan a los sectores de la población más numerosos y débiles y, por lo tanto, necesitados de protección”³¹⁴. Se advierte igualmente en dicho informe que se producen déficits estructurales en materia de ciudadanía social” por cuanto “existen exclusiones superpuestas, en un escenario donde las privaciones en un componente de la ciudadanía social suelen coincidir con privaciones en otros campos”³¹⁵.

Es por esta razón que la forma en que se entienda la pobreza en los distintos contextos resulta clave para identificar, posteriormente, instrumentos, estrategias y acciones para superarla. Llama, por ello, la atención, que la visión casi unánimemente consensuada de pobreza y sus formas de medirla no hayan logrado incorporar estas recomendaciones que emitía el PNUD hace ya algunos años y se sigan remitiendo, bien a criterios de supervivencia como es el énfasis que se coloca en el caso boliviano en la llamada “soberanía alimentaria”, lo que se entiende por el flagelo de la desnutrición que afecta a un porcentaje significativo de la población, o bien en términos de necesidades mínimas que deben ser satisfechas, además de aspectos relativos a los ingresos y al consumo. Solamente en los casos de Chile y Brasil se destaca, como uno de los factores generadores de pobreza, la educación de mala calidad. Resulta llamativo que en muy pocos casos la pobreza se vincule con factores que van más allá de lo material o netamente económico. Una excepción es el caso de Argentina, donde una de las instituciones entrevistadas señala expresamente, como factores generadores de pobreza, “mala calidad institucional³¹⁶”, “falta de control y monitoreo de lo público³¹⁷” o directamente “factores políticos e institucionales³¹⁸”. También en el caso paraguayo se alude a la corrupción, a la “ineficiencia e ineficacia institucional³¹⁹” o “al modelo de funcionamiento del Estado paraguayo³²⁰”.

En todos los países estudiados existe coincidencia en señalar la heterogeneidad del fenómeno. Asimismo, se observa una preocupación por intencionar el trabajo con poblaciones vulnerabilizadas y, dentro de ellas, se reconoce la importancia de enfatizar en las mujeres y en los niños. Sin embargo, se observa la repetida referencia a que, a pesar de que se hacen esfuerzos con la población femenina, existen dificultades para que puedan visibilizarse mejor y ejercer roles de liderazgo efectivo. En lo específico, en el caso de Argentina, se habla de la pobreza como un fenómeno propio de los pueblos originarios (aunque existe un trabajo organizacional dirigido a los desocupados). En los casos de Bolivia y de Paraguay, a las poblaciones indígenas. En Brasil, hay una preocupación especial por atender a los afrodescendientes. En Chile, país que destaca en la región por su eficiencia en la reducción de la pobreza desde 1990 a la fecha, el fenómeno

314 Varas, A. et al. (2006). *La propuesta ciudadana. Una nueva relación sociedad civil-estado*. Santiago: Catalonia, pp. 32 y 33.

315 Idem.

316 Entrevista a Hernán Charosky, Director Ejecutivo de la Organización Poder Ciudadano, Argentina. Entrevista realizada el día 03 de Agosto, 2010.

317 Idem.

318 Idem.

319 Entrevista a Stella García, Directora General de Políticas Sociales de la Secretaría de Acción Social (SAS), Paraguay, realizada el día 10 de Septiembre, 2010.

320 Entrevista a Aníbal Cabrera, Representante de la Fundación Fe y Alegría, Paraguay, realizada el 15 de Septiembre, 2010.

parece concentrarse en niños y adolescentes, población indígena y, en el caso de las mujeres, aquellas que detentan la jefatura del hogar. En algunos países, la preocupación por la atención a sectores particularmente vulnerables se ha expresado en la creación de instituciones especiales como es el caso de Argentina, con la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia; o Brasil, con la instalación de la Secretaría para la Promoción de la Igualdad Racial o el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre.

En los países analizados, salvo los casos de Chile y Uruguay, se observan problemas de cumplimiento en los derechos consagrados en los cuatro ejes orientadores del estudio (derecho a la determinación de la forma de organización propia; derecho a elegir y ser elegido; derecho a participar en la redacción de normas políticas y públicas, y derecho a la rendición de cuentas). En todos los casos se habla de la existencia de “compra de votos”, si bien no como una realidad comprobable por las instituciones informantes, sí como una sospecha. En el caso de Brasil, parece ser más evidente en zonas pobres y rurales existiendo también, en algunas zonas, control armado y vinculaciones con el narcotráfico, lo que reduce el ejercicio de las libertades. En Bolivia, se habla del “voto consigna³²¹” que se opone claramente al voto informado, razonado y consciente. En Paraguay, existen todavía un porcentaje importante de personas que no cuentan con el documento de identidad requerido para votar (30%), y se cree que el número de pobres al interior de dicho porcentaje sería elevado. En los casos de Argentina y Paraguay, se habla abiertamente de “clientelismo³²²” o de “corrupción”,

Chile merece particular atención porque, si bien resalta en la región por la limpieza de sus procesos electorales y porque, en el campo de la rendición de cuentas, se han hecho avances en materia de transparencia al impulsar fuertemente el acceso a la información pública³²³, presenta una contracara preocupante en cuanto al estado de su democracia se refiere: su patrón electoral se encuentra envejecido, existiendo más de un tercio de la población (cuatro millones de chilenos, mayoritariamente jóvenes) que, estando en condiciones de votar, no se inscriben en los registros electorales. Lagos (2010) lo resume así: “Cinco millones de chilenos no votaron en esta elección (presidenciales 2010), del total de doce. Tres millones ochocientos mil no están inscritos y un millón ciento sesenta y siete mil inscritos, se abstuvieron. Es más, ocho millones cuatrocientos mil chilenos no votaron por el nuevo Presidente³²⁴”. De acuerdo a esta analista, la más reciente elección presidencial vio votar válidamente a la menor cantidad de chilenos desde 1988, cuando se inició el nuevo padrón electoral. La significativa cantidad de personas que, pudiendo hacerlo, se marginan del proceso electoral, hace que algunas instituciones enfoquen sus esfuerzos en la capacitación que posibilite la utilización de la ley de acceso a la información pública como una forma de incentivar algún tipo de involucramiento y de participación ciudadana.

321 Entrevista a Aquiles Dávalos Saravia, Director Ejecutivo de la Asociación de Instituciones de Promoción y Educación (AIPE), realizada el 25 de Agosto, 2010.

322 Entrevista a Andreza Ortigoza, Coordinación General de la Fundación Dequeni, Paraguay, realizada el 6 de Septiembre, 2010.

323 El 20 de abril de 2009 entró en vigor la llamada Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado No. 20.285 (LAIP). Si bien desde 1999, ya el país contaba con disposiciones legales que de manera parcial reconocían el derecho a la información pública en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado No. 18.575 no fue hasta 2005 que este derecho se elevó a rango constitucional con la reforma de la Constitución Política. A pesar de esto, no existía un mecanismo constitucional que permitiera y garantizara que los ciudadanos consultaran información pública para conocer, comprender y pedir cuentas de las decisiones de quienes administran el Estado, sus políticas y de las consecuencias de éstas. La nueva ley, junto con suplir esta deficiencia, crea el Consejo para la Transparencia, organismo autónomo de derecho público encargado de promover la transparencia y fiscalizar el cumplimiento de la ley. Además, crea la llamada “transparencia activa”, en virtud de la cual los órganos del Estado deben mantener información a través de sus sitios electrónicos.

Para más detalles, consultar Sousa Silva, José Daniel (2010). “La experiencia de Chile en la transparencia y acceso a la información: el cambio institucional del gobierno central ante las nuevas disposiciones normativas”, tesis para optar al grado de Magister en Gestión y Políticas Públicas, Santiago: Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

324 Lagos, M. (2010). “El fin de la transición”. En diario electrónico *El Mostrador*, 25 de enero. s.p.

Igualmente, a pesar de los problemas observados en el cumplimiento de derechos, los informantes consultados destacan los esfuerzos que realizan las autoridades electorales en términos de su superación. Sería miope no reconocer que en los países que integran este estudio se llevan a cabo distintas iniciativas para cumplir los estándares exigidos para reconocer la existencia de una “democracia electoral”. La urna electrónica parece haber facilitado los procesos. Destacan el caso de Bolivia donde, expresamente, se afirma “la importancia que se les asigna a la participación política de las personas pobres³²⁵” y el rol que cumple la Corte Nacional Electoral³²⁶. En el caso de Paraguay, “se percibe un mayor acceso de personas de representantes de diferentes organizaciones sociales a cargos de instituciones públicas³²⁷”. Y es que, en los casos de Bolivia y Brasil, y en Paraguay, todavía de forma incipiente, es posible observar por medio de la información suministrada, cambios contextuales que parecen impulsar un mayor protagonismo de los sectores populares y, por su intermedio, de los sectores más pobres y vulnerables. Es aquí donde parece cobrar sentido la idea de “estructura de oportunidades políticas” (Fuentes y Heiss, 2006, citando a March y Olsen, 1989; North, 1990 y Pierson, 2000). Los cambios en curso estarían condicionando y afectando las capacidades de los actores sociales. En algunos casos, se trata todavía de instancias incipientes de promoción de la participación ciudadana de tipo formal, con carácter consultivo. Otras ya llevan un cierto tiempo instaladas en sus países como es el caso de los presupuestos participativos, en Brasil. Habrá que observar atentamente el curso de dichos procesos de cambio y el potencial movilizador que pudieran tener, particularmente en el diseño e implementación de políticas públicas. Resulta interesante que, junto con la promoción de dichas instancias y dinámicas por parte de los organismos de la sociedad civil consultados, también parecen ser propiciadas desde el Estado. Obviamente, no basta que dicho proceso suceda en una sola dirección y, en este sentido, el trabajo de desarrollo de capacidades de los actores sociales por parte de la sociedad civil resulta clave.

En este ámbito, Chile vuelve a ser la excepción y, en cierto sentido una paradoja. Si bien es el país que parece liderar, en la región, los procesos de implementación de transparencia y acceso a la información pública, también se constata, a juicio de las respuestas, una creciente falta de participación ciudadana, ya indicada anteriormente con relación a los procesos eleccionarios, pero también por la ausencia de instancias de democracia semidirecta. La participación ciudadana se ha venido dando de manera informal, algunas veces discrecional y, de manera más visible durante el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010), por medio de consejos consultivos para enfrentar temas complejos. De esta forma, la primera mandataria trató de concretar su promesa de “gobierno ciudadano”. El más exitoso fue la Comisión Marcel, que derivó en la reforma del sistema previsional que tuvo lugar durante su mandato. Sin embargo, los expertos coinciden en afirmar que “dichos consejos presentan una relación Estado-sociedad en sentido vertical y que, si bien incidieron en el estilo de hacer política, no hubo cambios sustanciales de los actores que participan en el proceso puesto que la presencia ha venido determinada por la capacidad de presión³²⁸”. Más crítica es Teichman (2009) para quien el gobierno de Michelle Bachelet falló en iniciativas políticas clave tales como la reforma al sistema de pensiones y la reforma al sistema de transporte de Santiago al no consultar a las organizaciones de la sociedad civil que abogan por los pobres, añadiendo que “la visión del desarrollo comunitario está excluida de la formulación de políticas, acorde con la perspectiva neoliberal promovida por líderes político-tecnócratas³²⁹”. Aunque en Chile parece reconocerse que la participación ciudadana “puede jugar un papel fundamental en el mejoramiento de las políticas públicas, especialmente en aquellas dirigidas

325 Entrevista a José R. Campero, Director Nacional de la Alianza Boliviana de la Sociedad Civil para el Desarrollo Sostenible (ABDES), Bolivia.

326 Entrevista a Aquiles Dávalos Saravia, Director Ejecutivo de la Asociación de Instituciones de Promoción y Educación (AIPE), Bolivia, realizada el 25 de Agosto, 2010.

327 Entrevista a Enrique Gauto Bozzano, Coordinador del Área de Capacitación de la Organización Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana, Paraguay, realizada el 25 de Agosto, 2010.

328 Aguilera, C. (2007). “Iniciativas de participación ciudadana en reformas de políticas públicas en el gobierno de Michelle Bachelet: los Consejos Asesores Presidenciales”, en: *América Latina Hoy*, vol 46, pp. 119.

329 Teichman, Judith A. “Competing visions of democracy and development in the Era of Neoliberalism in Mexico and Chile”, *IPSR*, 30 (1): 67-87. Pág. 72.

a los sectores que exhiben mayores niveles de precariedad social y económica”³³⁰, no existen tales canales, produciéndose el riesgo, según los mismos autores, de que “el Estado quede a merced de pequeñas minorías movilizadas, típicamente dotadas con altos niveles de capital simbólico y económico, que ocuparían el vacío dejado por una masa ciudadana apática y desinformada”³³¹. A pesar de existir tal riesgo, todavía en Chile no se aprueba una ley de lobby que sancione efectivamente el tráfico de influencias.

En síntesis, es posible apreciar en los países analizados, por medio de la información vertida en los cuestionarios, una visión limitada y tradicional de la pobreza, desvinculada de una visión de conjunto y menos de su conexión con el desarrollo de capacidades sociales y políticas. Sin embargo, se aprecia también un intento por mejorar sustantivamente las garantías y los procedimientos que configuran el corpus de la llamada “democracia electoral”. Muchos de estos intentos aparecen asociados a cambios estructurales más profundos que se llevan a cabo en algunos países, como sucede en Bolivia. Chile parece ser un caso en el que los fenómenos de la pobreza y sus correlatos siguen un camino distinto, producto de una cultura política más vinculada con la visión de mundo que se desprende el individualismo liberal. Uruguay, a pesar de verse sacudido por las crisis económicas recientes (2001 y, posteriormente, la financiera internacional del 2008), impactando en sectores de la población que han caído a condiciones de vulnerabilidad, ha logrado incorporar en su cultura política la importancia de la legitimidad democrática y el aprecio por sí mismos que merecen los derechos civiles y políticos a ella vinculados, los que se sostienen incólumes y al margen de las coyunturas de turno. Por otra parte, paulatinamente, se va extendiendo la preocupación por prácticas de transparencia de la información y rendición de cuentas, siendo Chile en mayor medida, pero también Argentina y Brasil, países que reportan iniciativas en esta dirección.

4. Conclusiones y recomendaciones

La investigación sobre las iniciativas existentes en materia de participación política y pobreza en los países del Cono Sur de América Latina, tanto a nivel de la sociedad civil como de organismos públicos, y en base a la aplicación de cuestionarios con preguntas orientadas para detectar diversos fenómenos y percepciones, entre ellos, la importancia que se le asignan a los cuatro ejes de trabajo priorizados por el IIDH, arroja una variedad de expresiones que, si bien muestran fenómenos que quisieran ser superados como el clientelismo, también evidencian la intención de moverse en una dirección cualitativamente distinta en materia de goce de derechos.

Por otro lado, si bien pareciera lógico que la lucha contra la pobreza debiera superar una lógica unidireccional y a ello invita el enfoque propuesto por el IIDH al señalar que “debe pasar por el desarrollo paralelo del capital económico, social y cultural”³³², visión que incluye la necesidad de “incrementar la exigibilidad y la protección de los derechos civiles y políticos para mejorar la exigibilidad y protección de los derechos económicos, sociales y culturales”³³³, los datos obtenidos muestran que dicha visión no está lo suficientemente instalada, ni resulta obvia por cuanto persiste en la mayoría de las instituciones una visión de la pobreza asociada a criterios tales como privación y carencia eminentemente material o cultural (educación). Es quizás debido a la permanencia de esta visión limitada, que no se logra hacer la conexión efectiva entre los distintos derechos humanos, la que permite entender la dificultad para erradicar la pobreza en muchos contextos, por un lado y, por otro la resiliencia de prácticas como el clientelismo y el patronazgo.

330 Tohá, C. y Javier Couso (2003). La reforma pendiente: Una mejor democracia. *Publicaciones Serie en Foco de Expansiva*, año 2003, No. 08, pp. 04.

331 Idem.

332 En el documento “El combate contra la pobreza desde la perspectiva de la participación política”, que contiene los términos de referencia de la presente consultoría.

333 Idem.

Adicionalmente, es altamente probable que las reformas que se impulsan en ámbitos como los sociales y políticos no logren los resultados esperados, debido a su alcance sectorial y circunscrito a un circuito específico, sin lograr visualizar los posibles impactos y repercusiones en otros subsectores. Menos pareciera entenderse que el logro de reformas en ciertos campos puede ser condición necesaria para la obtención de impactos en otros sectores. Chile vuelve a ser un buen ejemplo de estos peligros por cuanto se encuentra muy avanzada la aprobación del voto voluntario a fin de enfrentar la crisis de representación referida en las páginas precedentes y que los cuestionarios aplicados en dicho país delatan. En el marco de las negociaciones parlamentarias, la prensa ha informado que el voto voluntario sería la “moneda de cambio” para aprobar la inscripción automática, que permitiría la renovación del padrón electoral. Sin embargo los legisladores, o no han conocido o bien han desatendido, los efectos que las desigualdades económicas tendrían en una iniciativa legal de esta naturaleza, que podría llevar al país a retroceder a un virtual voto censitario.³³⁴

Como la concepción de pobreza que se tenga condiciona y determina, de alguna manera, las políticas públicas que se diseñen e implementen para enfrentarla, las recomendaciones que a continuación se plantean buscan abrir nuevos surcos a los que se han seguido tradicionalmente estos asuntos a distintos niveles: gubernamental, pero también de la sociedad civil y de la cooperación internacional.

1. Con relación a las perspectivas de las reformas, es posible detectar en todos los países ciertos patrones similares donde, si bien hay excepciones, las dinámicas de consulta y elaboración de iniciativas legales se circunscriben a los ámbitos de la academia y de la política en sentido profesional. Tradicionalmente, cuando se impulsan reformas políticas, los llamados a emitir opiniones técnicas son los abogados constitucionalistas o los científicos políticos. En el caso de las reformas sociales, los especialistas suelen ser sociólogos y asistentes sociales. En ambos campos, dada la hegemonía de las lógicas economicistas en los países de la región, se ven al mismo tiempo invadidos por profesionales de la economía, que suelen aplicar una lógica “costo-beneficio”, en términos esencialmente materiales, a los proyectos de reforma. Es por ello que se requiere avanzar en una nueva generación de reformas políticas que desborden los límites estrictamente económicos, políticos y jurídico-legales, para compenetrarse con variables de corte social, como las que encierra el fenómeno de la pobreza. A su vez, no resultaría del todo descabellado pensar en una nueva generación de reformas sociales en la región en la que los programas de transferencias condicionadas (PTC) tan en boga, puesto que se han convertido en instrumentos centrales de las políticas de reducción de la pobreza pero también cuya eficacia para enfrentarla a largo plazo es discutible, incorporen incentivos adicionales a los clásicos (inversión de las familias en capital humano educacional, nutricional y de salud). ¿Por qué no, por ejemplo, incorporar dentro del arco de incentivos aquellos que permitan incentivar la participación política? En este sentido, parece interesante observar con más detenimiento una iniciativa en curso en Paraguay, denominada Programa TEKOPORÁ, que forma parte de los Programas de Protección Social que el gobierno de ese país implementa y que está orientado a la inclusión de los sujetos sociales a través de un incentivo de transferencia para el ejercicio de sus derechos. Pero estos derechos no se remiten a incentivos tradicionales como la alimentación, la salud y la educación. Incorporan lo que se denomina “derecho a la identidad”. En este plano ¿no podría pensarse que en determinados contextos se impulsen programas similares, pero asociados al cumplimiento de requisitos básicos que posibiliten el cumplimiento de los derechos asociados a la participación política?
2. Las iniciativas que se desarrollen deben priorizar el componente local-territorial por varios motivos: porque los gobiernos locales tienen a su cargo servicios públicos que son vitales, especialmente para los grupos vulnerables y desventajados; porque es en este nivel donde se detecta con más persistencia la corrupción y la prebenda, y porque es en él donde es más palpable la posibilidad de concretar la exigibilidad de los derechos y, en concreto, la resolución más efectiva de las situaciones de pobreza.

334 Para más detalles, consultar Cox, Paulo (2009). “Desigualdad, participación en política y el voto voluntario: lo que dicen los datos”, *Revista Foro Chile* 21, Año 9, No. 87, pp. 8-9.

3. El enfoque de género, con ser relevado en su quehacer por buena parte de las instituciones, tanto privadas como públicas, pareciera que debe ser sometido a revisión y experimentar un nuevo impulso por cuanto, y así parece reconocerse en buena parte de los países, no está dando los resultados esperados. Las mujeres siguen ocupando un lugar subordinado. El peso de la tradición y de los códigos culturales hace particularmente difícil el logro de la equidad de género y el protagonismo femenino que las mujeres se merecen. El caso de Bolivia parece ser lo suficientemente elocuente y desafiante en este sentido.
4. Los medios de comunicación cumplen un rol cada vez más protagónico en las sociedades latinoamericanas, particularmente en la transmisión de percepciones, códigos y estereotipos. No pueden ser excluidos de cualquier lógica de colaboración, buscando su compromiso con una visión en la que el combate a la pobreza debe ser integral, interdependiente y complejo, entendiendo que la exigibilidad de los derechos económicos y sociales pasa necesariamente por disponer de garantías efectivas en los ámbitos civil y político. Una iniciativa interesante de observar a nivel de inspiración, y que podría ser replicada en distintos países, es la que se denomina “Comunicación y pobreza”, impulsada por la Universidad Diego Portales, en Chile, por medio de la creación de un sitio “dirigido a periodistas, profesionales de la comunicación y estudiantes de periodismo con el fin de superar los efectos directos e indirectos, de carácter negativo y estigmatizador, en el que pueden incurrir los medios al proyectar determinadas nociones del fenómeno de la pobreza”. Es iniciativa se puede consultar en www.comunicacionypobreza.cl/programa.php y supone un buen referente y ejemplo de responsabilidad social de los medios, en un intento por derribar nociones reduccionistas y prejuiciosas en los temas relacionados con la pobreza, la exclusión y el desarrollo social. En el plano comunicacional-periodístico incluye opciones en el lenguaje, selección de fuentes y enfoque de los temas, por citar algunas de las líneas de trabajo a las que se invita en dicha página.
5. Los organismos de cooperación internacional tienen, al mismo tiempo, una responsabilidad en la tarea de impulsar y promover un enfoque amplio, comprehensivo y articulador de derechos, en diálogo con sus contrapartes y asociados.

Pero todo lo anteriormente indicado tiene que ser colocado en los contextos y en las posibilidades que estos contextos brindan o niegan. En primer término, es necesario observar la cultura política existente en un país, no para que actúe como freno a la aspiración de impulsar una democracia de mejor calidad, sino para evitar voluntarismos que terminen en el agotamiento de esfuerzos sin resultados eficaces.³³⁵ En los distintos países analizados no existe la misma noción extendida de ciudadanía ni la misma visión acerca de la participación ciudadana ni del rol de la sociedad civil. Consecuentemente, no se entiende que la contrapartida de los derechos encierra también el ejercicio de deberes. Con ser Chile un país en el que se ha extendido fuertemente una visión liberal de la política, lo que es fácilmente detectable a nivel del debate público que se observa a través de los medios de comunicación, es que se ha tendido a enfatizar, en las reformas políticas más recientes, lo relativo a la transparencia de la información y la rendición de cuentas. Como sabemos, en el modelo liberal, la dimensión más importante de la representación política es la rendición de cuentas, la existencia de mecanismos de control de los ciudadanos sobre los políticos, construyendo una relación de arriba hacia abajo y por anticipación. Son las elecciones, en este marco, el canal prioritario para canalizar la participación ciudadana. Eso explica la anemia existente, en el paisaje institucional chileno, de instrumentos y mecanismos legales para promover la participación semidirecta o directa de la población.

335 Al respecto, puede resultar útil consultar la experiencia de las impulsoras de una ley de cuotas durante el mandato de Michelle Bachelet (2006-2010) en Fernández Ramil, María de los A. y Fernando Rubilar (2010) “¿Qué hacer cuando no hay cuotas? El peligro de confundir medios con fines o cómo avanzar en la inclusividad política femenina”, *Colección Ideas* No. 105, Santiago.

Sin embargo, países estudiados como Brasil o Argentina, así como Bolivia, parecen aspirar a acercarse a un modelo de democracia participativa, aunque no sin tensiones. En este enfoque, los representantes debieran ser receptivos de forma continuada a los intereses de los representados y es esta participación la que haría el control de los representantes. Es una representación de carácter dinámico, que aspira a generar una ciudadanía con fuertes derechos, pero también con responsabilidades.

Adicionalmente, también integra la noción de contexto todo lo relativo al Estado, las normas y el marco externo, que conforman un campo de oportunidades pero también de restricciones. Cuando en un determinado país se discuten los arreglos institucionales o las reformas constitucionales, de forma que se cuestiona la estructura de poder existente, se producen múltiples dinámicas, a veces fragmentadoras, a veces aglutinadoras, pero lo cierto es que abren ventanas de oportunidad para la vinculación, al menos a nivel de principios legales, entre lineamientos de política social y económica para el combate a la pobreza con lineamientos de política institucional o electoral de forma tal que es posible generar los puentes esperados entre los distintos derechos. Es el caso de Bolivia y también, aunque expresado de otras maneras, Paraguay y Brasil. Alternativamente, contextos como el chileno, donde el Estado es visto con gran capacidad institucional, esto mismo puede actuar como rigidez e, incluso, obstrucción de los intentos de acciones de cambio y de estrategias de introducción de modalidades distintas de expresión de las demandas ciudadanas, más allá del escenario electoral.

El análisis de la información vertida en los cuestionarios ha permitido captar las visiones existentes con relación a la pobreza y lo que la explica, su vinculación o no con fenómenos más amplios que la urgencia por la satisfacción material, los factores institucionales existentes, la capacidad del Estado de traducir nuevas demandas en políticas y los problemas y posibilidades que cada uno de los contextos ofrece, en términos de organización de las demandas ciudadanas y, en particular, de continuar la lucha contra la pobreza. Es en este ámbito donde no es posible dejar de recomendar la revisión metodológica del instrumento aplicado, sobre todo si se aspira a seguir profundizando el presente estudio así como la difusión del enfoque de combate a la pobreza que le sirve de marco y de sustento.

Bibliografía

Aguilera, C. (2007). “Iniciativas de participación ciudadana en reformas de políticas públicas en el gobierno de Michelle Bachelet: los Consejos Asesores Presidenciales”. En: *América Latina Hoy*, 46: 119-143.

Bombarolo, F. (2003). *El fortalecimiento de la participación ciudadana frente a los retos de la desigualdad social*. Documento preparado en el marco del Programa *América Latina 2020*.

Booth, J. y Mitchell A. Seligson. (1979). “Peasants as Activists. A Reevaluation of Political Participation in the Countryside”. En: *Comparative Political Studies* 12, 1: 29- 59.

Cantillana, C. (2009). “Inscritos que no votan: la abstención electoral en Chile y sus factores explicativos”, en Navia, Patricio et. al. (eds.) *El Genoma Electoral Chileno. Dibujando el mapa genético de las preferencias políticas en Chile*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.

Corvalán, A. y Sebastián Lavezzolo (2009). *Voto voluntario en América Latina?*, disponible en: <http://blogs.publico.es/dominipublico/1016/%C2%BFvoto-voluntario-en-america-latina>

Cox, P. (2009) “Desigualdad, participación en política y el voto voluntario: lo que dicen los datos”, *Revista Foro Chile* 21, Año 9, No. 87, pp. 8 y 9.

Cox, P. y Alejandro Corvalán (2010). “Voto voluntario o el desinterés por la igualdad”, columna aparecida en *El Mostrador*: <http://www.elmostrador.cl/opinion/2010/01/11/voto-voluntario-o-el-desinteres-por-la-igualdad>

Diamond, L. (1994). “Rethinking Civil Society. Toward Democratic Consolidation”. *Journal of Democracy*, Vol. 5, N°3: 4-17.

Dietz, H. (2001). *Pobreza urbana, participación política y política estatal. Lima 1970-1990*. Lima: PUC.

Downs, A. (1973). *Teoría económica de la democracia*. Madrid: Aguilar.

Espósito, C. (2007). “Exclusión política, des ciudadanización y profundización de la pobreza urbana en Bolivia”. *Cuadernos de Estudios Sociales Urbanos*, 1: 45- 67.

Fernández, M. y Fernando Rubilar (2010). “¿Qué hacer cuando no hay cuotas? El peligro de confundir medios con fines o cómo avanzar en la inclusividad política femenina”. Colección *Ideas* No. 105, Santiago.

Figueroa, Y. (2001). “Participación social en contextos de pobreza dura”. Discusión conceptual en torno a la tesis titulada “*Participación social en contextos de pobreza dura*”, para optar al grado de Magíster en Ciencias Sociales. Santiago: Departamento de Sociología de la Universidad de Chile.

Forni, P. y Longo, M. E. (2004). “Las respuestas de los pobres a la crisis: Las redes de organizaciones comunitarias y la búsqueda de soluciones a los problemas de las áreas periféricas de Buenos Aires”. *Revista hispana para el análisis de redes sociales*, Vol. 6, N°6: 1- 37.

Fuentes, C. y Claudia Heiss. (2006). “Sociedad civil y democracia: ¿Qué podemos aprender de las experiencias de incidencia ciudadana”? En: *La propuesta ciudadana. Una nueva relación sociedad civil-Estado*, de Varas, Augusto et al., Santiago: Catalonia, pp. 351-378.

Goerres, A. (2007). "Why are older people more likely to vote? The impact of ageing on electoral turnout in Europe". En: *British Journal of Politics and International Relations*, 9: 90- 121.

Holston, J. (2008). *Insurgent Citizenship: Disjunctions of democracy and modernity in Brazil*. Princeton: Princeton University Press.

Hyden, G. (1997). "Civil Society, Social Capital, and Development: Dissection of a Complex Discourse". *Studies in Comparative International Development*, Vol. 32, N° 1: 3-30.

Kerstin, N. y Jaime Sternberg (1999). "Pobreza urbana, sociedad civil y ciudadanía en Chile y Brasil". Ponencia presentada en el Taller sobre Pobreza y *Justicia Social en América Latina* en Ciudad de México, 18- 20 de marzo de 1999.

Lagos, M. (2010). "El fin de la transición". En diario electrónico *El Mostrador*, 25 de enero.

Putnam, R. (1993). "The prosperous community: social capital and public life". *The American Prospect*, N° 13.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). "La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos", PNUD.

Rosenstone, S. (1982). "Economic adversity and voter turnout". *American Journal of Political Science*, 26. 1: 25-42.

Sousa, J. D. (2010). "La experiencia de Chile en la transparencia y acceso a la información: el cambio institucional del gobierno central ante las nuevas disposiciones normativas". Tesis para optar al grado de Magister en Gestión y Políticas Públicas, Santiago: Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

Sperberg, J. (2002). "Sociedad civil y pobreza urbana en Chile. Del enfrentamiento a la participación". En: *Desarrollo y Cooperación*, N°4: 26- 29.

Tanaka, M. (1999). "La participación social y política de los pobladores populares urbanos, ¿del movimiento a una política de ciudadanos? El caso de El Agustino". *Biblioteca Virtual de Ciencias Sociales*.

Teichman, J. A. (2009). "Competing visions of democracy and development in the era del neoliberalism in Mexico and Chile". *IPSR*: 30 (1):67-87.

Tohá, C. y Javier Couso (2003). *La reforma pendiente: Una mejor democracia*. Santiago: Expansiva.

Varas, A. et al. (2006). *La propuesta ciudadana. Una nueva relación sociedad civil-estado*. Santiago: Catalonia.

Vargas, H. (1997). "La Ley de Participación Popular de Bolivia". *Cuaderno de Análisis N°1*, Programa PROMESHA, IIA/Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba, Bolivia.

Verba, S.; Nie, N. (1972). *Participation in America*. New York: Harper & Row.

Capítulo XII

A modo de conclusión y de cara al futuro

*José Thompson**
*Vittorio Corasaniti***

* José Thompson, abogado y profesor universitario costarricense, especializado en Derecho Internacional (Universidad de Costa Rica, Università degli Studi, Perugia, Italia), es actualmente y desde el año 2000 el Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), programa especializado para la promoción de la democracia, los derechos políticos y las elecciones, del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Instituto con el cual se ha vinculado en diversas formas a lo largo de más de veinticinco años y al cual actualmente sirve también como Director Adjunto. Cuenta, igualmente, con experiencia en el servicio exterior de su país en el período 1994-1998, como Ministro Consejero y Cónsul General en la Embajada de Costa Rica ante los Estados Unidos de América culminando como Encargado de Negocios a.i. de esa sede diplomática (1997-1998). Tiene consolidada trayectoria como docente universitario en temas de Derecho Internacional, al servir como profesor titular de Derecho Internacional Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica desde 1984 y hasta la fecha, con rango actualmente de Catedrático Mayor. Es autor de artículos, libros e investigaciones especializadas en temas de justicia, democracia, sistemas electorales, Derechos Humanos y Derecho Internacional.

** Vittorio Corasaniti, Oficial de Programa del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, responsable de los proyectos de cooperación para México y el Caribe, donde trabaja en apoyo a las instituciones públicas y de la sociedad civil en tema de educación en derechos humanos, educación en y para la democracia, seguridad y temas inherentes al campo de acción del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL); doctorando en derecho internacional público en la Universidad de Milano-Bicocca, Italia; se ha especializado en Derechos Humanos y Derecho Internacional en la Universidad de Oxford, Reino Unido; cuenta con publicaciones en materia de derecho internacional público, derechos humanos y derecho de la niñez; ha realizado una visita profesional en la Corte Interamericana de Derechos Humanos y ha sido docente universitario en la Universidad Metropolitana de Castro Carazo de Costa Rica, consultor de Naciones Unidas en tema de explotación y protección de las víctimas de trata de personas y consultor del Instituto Interamericano de Derechos Humanos en tema de promoción de la transparencia y lucha contra la corrupción desde una perspectiva educativa.

1. A modo de conclusión

Las investigaciones nacionales y subregionales que han quedado consignadas en las páginas precedentes contienen conclusiones y abren el espacio para recomendaciones específicas sobre las cuales el IIDH/CAPEL puede seguir construyendo y ampliando su estrategia de intervención en materia de pobreza y participación política.

Entre las coincidencias y abordajes iniciales que los trabajos permiten detectar se hallan los siguientes:

1. Las personas en condición de pobreza representan las categorías de la sociedad latinoamericana que viven en condición de exclusión, y que por lo tanto no logran acceder a la totalidad de los servicios que el Estado debe garantizar, sea por abierta exclusión o por no estar en capacidad de exigir sus derechos.
2. El nivel de bienestar de la población se sigue midiendo fundamentalmente por medio de indicadores económicos y financieros, lo que segrega a una parte de la población, es decir aquellos en condición de pobreza, que, teniendo un acceso restringido a servicios básicos y al mercado laboral legal tienen mayores dificultades en ser incluidos en dichos sistemas de medición; más allá de esto, en la medición del bienestar se está excluyendo un criterio importante como lo es la felicidad y la satisfacción personal. La parte de la población que está incorporada en el mecanismo de la producción constante y de crecimiento económico infinito, tiende a asumir como bienestar la acumulación económica de capitales, perdiendo de vista la importancia de la cohesión y la solidaridad social, generando consciente o inconscientemente una brecha considerable entre clases sociales, a través de fenómenos de exclusión con acciones u omisiones. Por otro lado, las categorías vulnerabilizadas en condición de pobreza, y sobre todo aquellas que no interpretan el bienestar como crecimiento económico como los indígenas, tienden a resultar excluidas.
3. El mercado laboral ha sufrido un cambio radical en su estructura, invisibilizando en parte a los trabajadores como seres humanos y considerándolos como fracción del capital invertido en el mercado laboral. En este sentido, el sitio de trabajo ha perdido buena parte de su significado de lugar de crecimiento profesional y social, ya que su función de educación informal y aprendizaje social ha sido progresivamente remplazada por un sistema de producción interminablemente creciente, donde el trabajador puede ser considerado a lo más como consumidor.
4. Las políticas de transferencia condicionada han sido utilizadas como medios para implementar los derechos económicos sociales y culturales, dejando de lado el desarrollo de los derechos civiles y políticos; dichas prácticas pueden generar sistemas de parasitismo estatal y prácticas clientelares difíciles de erradicar, ya que la población podría acostumbrarse a recibir apoyo del Estado considerando los derechos civiles y políticos como una categoría cuya discusión concierne a la clase política, sin tomar en consideración que es necesario crear mecanismos de participación política para mejorar su condición.
5. El apoyo del Estado a través de la suministración exclusiva de bienes de carácter económico a personas en condición de pobreza puede generar dependencia de uno u otro poder político e incapacidad de reconocer sus verdaderas exigencias; en este sentido las categorías vulnerabilizadas pueden ser fácilmente utilizadas como instrumento de lucha entre adversarios políticos, contribuyendo en generar el circuito de la doble decepción de la ciudadanía hacia sus representantes políticos, y de los representantes políticos hacia su ciudadanía.
6. Los medios de comunicación tienden a proponer a la ciudadanía noticias que destacan aspectos negativos de las categorías vulnerabilizadas en condición de pobreza, entre ellos la criminalidad, contribuyendo a generar mayor exclusión, discriminación y sentimientos de marginalización.

7. En la conciencia colectiva, la ley es vista como el instrumento por el cual el aparato institucional del Estado se manifiesta y actúa y, en consecuencia, de la ley procedería todo lo que concierne a la gestión de la *res pública*, disminuyendo las posibilidades de incidencia en las instituciones por medio de la participación política.
8. Hay una actitud positiva por parte de las categorías vulnerabilizadas en condición de pobreza en cuanto a la creación de su propia forma de organización. Las organizaciones se constituyen mayormente a nivel local y de composición limitada: pequeños sindicatos, cooperativas, organizaciones comunales, comités, juntas directivas, asociaciones de desarrollo. Y este desagregado de organización social no siempre está bien determinado ni es objeto de análisis específico. Sin embargo, su vitalidad demuestra la diversidad de los componentes de la participación política así como la insuficiencia de enfoques que se limiten solamente al derecho a elegir y ser elegido o a las formas institucionalizadas de participación política.
9. El aparato estatal se basa todavía en mecanismos centralizados de administración, lo que genera incompreensión entre la administración central y las administraciones locales y sobre todo falta de involucramiento de las categorías más vulnerabilizadas, cuya voz y exigencias no logran ser escuchadas en todo o en parte. Latinoamérica refleja la existencia de una contradicción entre lo que proclaman las Constituciones y las leyes sobre autonomía de los gobiernos locales y la realidad imperante: la excesiva concentración centralista en lo financiero, político y administrativo. Se vive una sobrecarga de las demandas de la población hacia las instituciones estatales, lo que se correlaciona con el debilitamiento de la capacidad gubernamental de respuesta, lo cual genera un conjunto de desequilibrios³³⁶.
10. En general hay falta de conocimiento de información sobre el derecho de elegir y ser elegido. Aunque aparentemente no existen barreras al derecho de elección, la población en condición de pobreza no accede al derecho de ser sujeto activo de las elecciones, sea por motivos estructurales (no logra una organización de partido por falta de recursos) o por obstáculos que se generan a nivel legislativo.
11. En general la rendición de cuentas es escasa por dos órdenes de motivos: el primero es cultural, en el sentido de que no hay conocimiento de rendición de cuentas entre la población en general y sobre todo en la población en condición de pobreza; el segundo es estructural y concierne a los medios que las instituciones estatales ponen a disposición de la población para que esta acceda a la rendición de cuentas.
12. La crisis económica ha contribuido en empeorar las condiciones de las personas en condición de pobreza, ya que la cooperación internacional y los Estados no están en condición de ofrecer los mismos apoyos económicos que otorgaban en los años pasados para la implementación de infraestructuras, planes de desarrollo o políticas públicas de combate contra la pobreza.

Para el IIDH, de hecho, la conclusión de esta investigación abrió el terreno para su tratamiento con otros públicos, por ejemplo, en México y Colombia en el mes de junio de 2011.

Así, un taller de periodistas de Sinaloa reunió a representantes de la sociedad civil y a comunicadores, gracias a la colaboración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En ese taller se destacó la necesidad de actuar urgentemente para mejorar la estrategia de comunicación de los medios y buscar la colaboración del sistema educativo formal y el desarrollo del sistema educativo informal con miras a crear mayor participación política e inclusión, generando mecanismos de prevención que recuperen a la ciudadanía y la institucionalidad, que en este momento se ve preocupadamente amenazada por la criminalidad organizada.

336 *Supra*, p. 21

Igualmente, en talleres de capacitación brindados a través de la colaboración con la Secretaría de Educación de México, la Subsecretaría de Educación Básica y la Dirección de Educación Indígena, se tuvo como objetivo principal el empoderamiento de categorías vulnerabilizadas como lo son los indígenas y la población en condición migrante, en particular las mujeres y la niñez indígena y migrante. Se destacó la relación entre democracia y el empoderamiento de las poblaciones vulnerabilizadas, así como el papel de la educación en derechos humanos y la enseñanza principios y valores a partir del desarrollo del pensamiento crítico que permita la construcción de destrezas en la persona para entender y transformar el entorno al cual pertenece. De esta forma, se mejoraría sensiblemente la posibilidad de constituir redes de intercambio de información y experiencias desde lo local, que expresen sus inquietudes y pongan en marcha sus propuestas para la difusión y promoción de una cultura de respeto a los derechos humanos de los pueblos indígenas y migrantes.

En Bogotá, en colaboración con la Corporación Acción Ciudadana quien participó en la investigación en calidad de organización consultora para la Región Andina, se logró involucrar a representantes de instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil de México, Colombia y República Dominicana, además de representantes del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, con la finalidad de redactar un proyecto de cooperación internacional en tema de Programas de Transferencia Condicionada e implementación de la participación política.

En Pátzcuaro, México, se efectuó un evento que tuvo como objetivo la operativización de la estrategia del Centro de Educación para Adultos en la construcción de la Maestría en Educación en Derechos Humanos. Durante la reunión en la cual participaron diferentes expertos y expertas internacionales, se discutieron los temas que harán parte de la malla curricular de la maestría y el contenido de las diferentes asignaturas. El IIDH destacó la importancia de la educación en derechos humanos y de la educación en y para la democracia para el desarrollo paralelo de los derechos civiles y políticos y de los derechos económicos, sociales y culturales, considerando la educación a la vez u derecho civil y político y económico social y cultural.

Finalmente, en una reunión multisectorial en Tijuana, también gracias a la madurez acumulada en las experiencias precedentes, se pudo reunir a varios representantes de las instituciones públicas y de las organizaciones de la sociedad civil de Baja California, los cuales, junto con representantes de comunidades indígena en condición de pobreza, redactaron la Declaración de Tijuana, donde se afirman los derechos de los indígenas en condición de vulnerabilidad y la necesidad de mejorar las condiciones de las categorías vulnerabilizadas, a través de la implementación de los derechos mencionados en la presente investigación.

2. De cara al futuro

Con base en las conclusiones mencionadas y atendiendo a la experiencia acumulada en las anteriores actividades, se han formulado algunas recomendaciones gracias al aporte de los investigadores durante el taller de validación de la presente investigación. Recomendaciones que se exponen a continuación:

1. Es importante crear mecanismos de inclusión de las categorías vulnerabilizadas o hacer operativos los mecanismos existentes, para construir una sociedad más equitativa y solidaria, disminuyendo de esta forma problemas sociales conexos con el acceso a la participación y la consecuente inseguridad ciudadana.
2. El nivel de bienestar debe ser medido en aplicación de mecanismos que no estén basados solamente en indicadores económicos y financieros, considerando el ser humano como ser pensante y hecho de

sentimientos, en una constante búsqueda de su felicidad en un entorno de paz, amor y comprensión³³⁷. A tal propósito, es importante destacar el concepto de bienestar subjetivo, asociado a un concepto de bienestar psicológico que sólo puede ser declarado por las personas y no medido a través de criterios objetivos de medición. “Es erróneo utilizar únicamente al ingreso y la riqueza como indicadores de bienestar. Si bien los indicadores de nivel de vida, como el poder de compra de la persona (ingreso familiar), su situación socioeconómica, y el acceso y calidad de los servicios públicos tienen un ligero impacto en el bienestar de las personas, es claro que el bienestar humano depende de muchos otros factores. El ingreso, y su tasa de crecimiento, deben ser considerados como instrumentos para incrementar el bienestar de las personas; por lo tanto, su capacidad para generar bienestar no debe ser un asunto de presunción, sino de corroboración empírica”³³⁸.

3. El mercado laboral necesita una remodelación, para que regrese a ser el lugar de crecimiento social y de aprendizaje para los trabajadores, que necesitan sentirse realizados mediante su experiencia y profesionalidad, con miras a desarrollar fuera de las empresas un entorno social en el cual vivir en democracia y en el respeto y la garantía de los derechos humanos.
4. Los derechos económicos, sociales y culturales deben ser desarrollados necesariamente y paralelamente con los derechos civiles y políticos, para que las categorías vulnerabilizadas en condición de pobreza se hagan responsables de construir su propio bienestar a través la lógica del *aprender a aprender*, sin depender del soporte de las instituciones estatales, más bien apoyándolas en la creación y ejecución de políticas públicas para el combate contra la pobreza.
5. Es necesario que las políticas contra la pobreza sean respaldadas por todos los gobiernos que tengan la responsabilidad de administrar los aparatos institucionales, sin importar el color político. A este fenómeno debe prestársele atención urgentemente, ya que una población que vive diferentes dimensiones de la pobreza representa una grave grieta en la legitimidad y la estabilidad democrática de un país, pero a la vez ofrece y exige una oportunidad (y necesidad) para contribuir a desarrollarlo.
6. Los medios de comunicación tienen un gran poder en lo que hace a inclusión y visibilización (o todo lo contrario) de las personas en condición de pobreza. Con este poder, pueden incidir en las instituciones públicas para que se preste más atención a las categorías vulnerabilizadas y se escuchen sus exigencias en el momento de crear una política pública o adoptar cualquier decisión que les atañe; también, pueden resaltar los avances en materia de lucha contra la pobreza para que los que quieran mejorar esta condición se sientan acompañados, asesorados y respaldados, y desarrollen una red de comunicación mediante la cual puedan discutir problemas comunes y resolverlos.
7. *Une chose n'est pas juste parce qu'elle est loi. Mais elle doit être loi parce qu'elle est juste*³³⁹. La ley debe ser interpretada como regla que procede de la voluntad del legislador, el cual a la vez es mero depositario de voluntad popular. Lo que indica que el legislador puede ser acompañado por la ciudadanía durante la creación de la ley, para escuchar sus necesidades y forjar a través del texto legislativo el instrumento que apoye a las personas en condición de pobreza a salir de su condición. La participación política en el momento de la redacción de un texto legislativo es sumamente importante, ya que permite conocer las exigencias de una particular categoría o comunidad vulnerabilizada, que por vivir en un

337 Convención de los Derechos del Niño, 2 de septiembre de 1990, Nueva York, preámbulo.

338 “El bienestar subjetivo, al ser declarado por la persona, constituye una evaluación integral de su calidad de vida; incorporando así todos los aspectos, vivencias, aspiraciones, logros, fracasos y emociones de un ser humano. En esto se diferencia sustancialmente de otros conceptos de bienestar utilizados por disciplinas específicas. Los conceptos de bienestar disciplinarios son inherentemente parciales, ya que cada disciplina destaca únicamente aquellos aspectos del ser humano que considera relevantes; sin abarcar por completo al ser humano”. Mariano Rojas, *El bienestar subjetivo en México y su relación con indicadores objetivos*, Universidad de las Américas, Puebla.

339 Montequieu, *L'esprit des lois*, Garnier, 1777.

determinado territorio o regirse por determinadas reglas tiene necesidades diferentes de otras categorías o comunidades vulnerabilizadas.

8. Es necesario crear espacios de descentralización del Estado para que las personas vulnerabilizadas que decidieron organizarse, obtengan su participación en las instituciones locales y hagan escuchar su voz en el momento de la toma de decisiones sobre un hecho que concierna al mejoramiento de su condición. Es importante que la ley prevea también el involucramiento de los grupos que quieran participar en la realidad política local, ya que la falta de ese involucramiento resultaría más bien un efecto peligroso de la autonomía, contribuyendo a crear “feudos” clientelares para uno u otro representante local interesado en mantener el poder.
9. Se requiere que se incorporen en el sistema legislativo medidas para que el derecho a ser elegido sea realmente garantizado. Las barreras estructurales y legislativas existentes deben tomar en cuenta la inclusión de las categorías vulnerabilizadas, para que puedan acceder a tener sus candidatos a representante estatal en el día de las elecciones. En particular, en lo que respecta a las personas con discapacidad, el mero ejercicio del sufragio está severamente restringido por las barreras arquitectónicas que dominan los centros de votación y sobre lo cual debe hacerse un esfuerzo de visibilización y corrección.
10. La rendición de cuenta debe ser promocionada a través de diferentes canales de comunicación. En primer lugar se requiere que el Estado ponga a disposición de la ciudadanía todos los medios necesarios para que ésta conozca cómo se están invirtiendo los fondos públicos; en segundo lugar es importante generar una cultura de rendición de cuentas para que la ciudadanía aprenda a pedirla.
11. La crisis económica es ocasión y pretexto para mejorar las condiciones de las personas en condición de pobreza. En un mundo que se está dando cuenta de que los recursos no son infinitos pero sí replicables, es oportuno buscar la colaboración y el desarrollo de todo ser humano, porque es a través de esto que la humanidad puede avanzar y mejorar.

En suma, que si bien las relaciones entre pobreza y participación política son múltiples y diversas, estamos todavía lejos de explorar a profundidad de cuántos modos distintos la condición de pobreza afecta las dimensiones en que el involucramiento político se manifiesta y de vislumbrar en qué medida la propia participación política puede nacer en medio de la pobreza o tornarse instrumento para avanzar hacia otra condición social. Pero creemos que con esta investigación sí hemos abierto una senda significativa para identificar nuevas áreas, dilemas y hallazgos en esta rica y desafiante relación.

Bibliografía

_____ (2005). *Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local*. (mimeo), pp. 1-30.

_____ (2002). “Las organizaciones civiles en la transición”. En: *La sociedad civil ante la transición democrática*. Lucía Álvarez (coord.). Plaza y Valdéz, Red Mexicana de Investigadores sobre Organizaciones Civiles, pp-53-90.

Abramovich, Víctor y Courtis, Christian (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Trotta, Madrid.

Agencia Latinoamericana de Información (2010). *Paridad en América Latina y el Caribe*. <http://alainet.org/active/38387&lang=es>

Álvarez Montalván, Emilio (2000). *Cultura Política Nicaragüense*. Ed. HISPAMER, Managua.

Ayales, I. et.al. (2005). “Propuestas Metodológicas de Agendas Locales de Mujeres”. Consultoría para el Proyecto FOMUDE.

Arias, B. (2006). “Institutos de democracia participativa en Costa Rica”. Informe de Consultoría para el Duodécimo Informe sobre el Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible.

Arriagada, Irma (2005). *Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género*. CEPAL: Santiago de Chile.

Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2009). *El significado de la identidad legal en situaciones de pobreza y exclusión social*. www.iadb.org/document.cfm?id=2105599

Banco Mundial (2000). *Voces de los pobres*. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANH/0,,contentMDK:20046444~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html>

Beck, U. (1998). “¿Qué es la globalización?” España: Gedisa.

Blanco, R. (2010). “Transformaciones del sector exportador costarricense en la transición del modelo de sustitución de importaciones al modelo de libre comercio: 1982-1996 estudio de caso de las redes imbricadas de agentes público-privados: CINDE-COMEX”. Universidad de Costa Rica. Tesis doctoral en el Programa de Gobierno y Políticas Públicas.

Blanco, R. (2008). “Mujeres indígenas costarricenses. Los procesos de creación de sus organizaciones”. Volúmenes I y II. San José: INAMU, Colección Documentos # 46.

Blanco, R. (2005). “Representación femenina en las elecciones legislativas y municipales del 2002. El valor de las cuotas y la trampa de las vicealcaldías”. En: *Revista de Ciencias Sociales*. 109-110, (III-IV). Universidad de Costa Rica.

Blanco, R. (2005). “Ciudadanía de las mujeres y rendición de cuentas. Herramientas para la exigibilidad de los derechos”. San José: INAMU: Colección Temática # 6.

Blanco, R. (2005). “Partidos cantonales y sistema de partidos en Costa Rica. Ámbitos para la discusión”. En: Roy Rivera (editor). *Los partidos locales y la democracia en los microterritorios de Costa Rica. Retrospección y perspectiva*. San José: FLACSO.

Bonilla, R. y Rosero, L. (2006). “Accesibilidad a los lugares de votación y abstencionismo en Costa Rica”. Informe de Consultoría para el Duodécimo Informe sobre el Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible.

Canto, Manuel (2008). “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al desarrollo”. En: *Política y Cultura*, N° 30, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México, pp. 9-37.

Centro de Estudios y Análisis Político – CEAP (2010). *Consejos del Poder Ciudadano y gestión pública en Nicaragua*. Versión Educativa. Managua.

Centro de Estudios y Publicaciones ALFORJA. (2006). “Sistematización de experiencias de participación ciudadana”. San José: CEP-ALFORJA.

Centro de Estudios y Publicaciones ALFORJA. (2003). “Participación ciudadana para el fortalecimiento de la democracia. Propuesta y materiales de formación”. San José: CEP-ALFORJA.

CEPAL (2009). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2009*. Apartado 1.6.3, Distribución del Ingreso de las personas, en áreas urbanas y rurales. Disponible en: http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2009/esp/default.asp

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2000a). *Informe Anual*. Volumen III. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. CIDH. San José.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2000b). *Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú*, 2000, cap. VI.1 y 2. CIDH. San José.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2000c). *Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*, Cap. V.17. CIDH. San José.

Congreso de la República de Guatemala (2008). *Ley de Acceso a la Información Pública. Decreto Número 57-2008*. Guatemala.

Courtis, Christian (2007). *Políticas sociales, programas sociales, derechos sociales. Ideas para una construcción garantista*. Seminario Internacional Caudados y Derechos: Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía. Conference Paper, PNUD, pp. 1-25.

Cunill, N. (1998). “Responsabilización a través del control social”. En: *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. CLAD: Venezuela.

De D. Rivas, R (1993). *Pueblos indígenas y garífunas de Honduras*. Editorial Guaymuras, Tegucigalpa.

Defensoría de los Habitantes (2009). “Informe de labores 2008-2009”. San José: Defensoría de los Habitantes.

Díaz-Santana, Héctor (2002). El ejercicio de las instituciones electorales en la manipulación del voto en México. En: *Perfiles Latinoamericanos*, Junio de 2002. México, pp. 101-128.

El Nacional (2010). *Compra de votos con gran descaro privó en comicios*. 18 de mayo de 2010. <http://www.elnacional.com.do/nacional/2010/5/18/48818/Compra-de-votos-con-gran-descaro-primo-en-comicios>

Fox, Jonathan y Libby, Haight (2009). “El condicionamiento político del acceso a programas sociales en México”. En: *Candados y contrapesos. La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. David Gómez-Álvarez (coord.) PNUD, México.

FUNCEDE; FKA; y Fundación Soros (2004). *Comportamiento electoral municipal en Guatemala*. Fundación Centroamericana de Desarrollo (FUNCEDE), Fundación Konrad Adenauer (FKA) y Fundación Soros de Guatemala. Guatemala.

FUNPADEM. (s.a). “Plan de acción Juventud Afro Centroamericana 2008-2010”. San José: FUNPADEM.

Gacitúa, Estanislao; Sojo, Carlos y Davis, Shelton H. (2000). *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. FLACSO/Banco Mundial: San José, Costa Rica.

Gadamer, H.G. (2003). “*El problema de la conciencia histórica*”. Madrid: Tecnos.

Gálvez Borrell, Víctor (1995). *La gobernabilidad en Centroamérica. Sectores populares y gobernabilidad precaria*. FLACSO. Guatemala.

Giddens, A. (1998). “Las consecuencias perversas de la Modernidad”. Madrid: Tecnos.

Gobierno de Nicaragua (2008). *Plan Nacional de Desarrollo Humano 2008/2012*. Capítulo III. Managua, abril 2008, pág. 46. Versión electrónica actualizada al 2009 en: <http://www.pndh.gob.ni/>

Gómez-Álvarez, David (2009). “La política de las políticas de protección de los programas sociales en y fuera de contextos electorales”. En: *Candados y Contrapesos. La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. David Gómez-Álvarez (coord.). PNUD, México.

González, E. (2006). “Mecanismos de control, rendición de cuentas y financiamiento de partidos políticos”. Informe de Consultoría para el Duodécimo Informe sobre el Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible.

González, E. (2007). “Mecanismos de control y rendición de cuentas en Costa Rica durante el 2006”. Informe de Consultoría para el Decimotercer Informe sobre el Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible.

Hevia, Felipe (2006). *La Contraloría Social Mexicana: Participación Ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004*. Cuadernos para la Democratización 2, CIESAS-UV, México.

Holzner, Claudio (2007). “Voz y voto: participación política y calidad de la democracia en México”. En: *América Latina Hoy*. Abril, n° 45. Universidad de Salamanca.

Hinkelamert, F. (1995). “*Cultura de la esperanza y sociedad sin exclusión*”. San José: DEI

IIDH-CAPEL. (1998). “Diccionario Electoral”. San José: IIDH-CAPEL.

IIDH. (2007). “Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza. Una ruta por construir en el sistema interamericano”. En: www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenidoid Consultado el 7 de setiembre del 2010.

IIDH. (2010). Términos de referencia de la Consultoría “Pobreza y participación política”.

INCEP (2005). *Guatemala: Reforma política y escenarios de cara al 2007*. Julio de 2005. Guatemala.

Iniciativa para el Caribe (2008). *Programa 2009-2012*. http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn_caribbean_initiative_programme_document_final_dec_08_sp.pdf

International IDEA (1998). *La Democracia en Guatemala. La misión de un pueblo entero*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA). Colombia.

Instituto Nacional de Información al Desarrollo - INIDE (2007). *Estimaciones y Proyecciones de Población Nacional, período 1950-2050*. (Revisión 2007). Managua.

Instituto Nacional de Información de Desarrollo (2007). *Perfil y características de los pobres en Nicaragua 2005*. INIDE. Managua.

Instituto para el Desarrollo y la Democracia (2010). *Informe de Observación Electoral Elecciones de Autoridades Regionales en las Regiones Autónomas del Atlántico de Nicaragua*. IPADE. Abril 2010. Managua.

Instituto para el Desarrollo y la Democracia (2006). *Auditoría del Padrón Electoral de las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y del Atlántico Sur*. IPADE. Managua.

IPADE y NDI (2009). *Encuesta sobre Democracia en Nicaragua 2009*. Resumen de los Principales Hallazgos. Instituto para el Desarrollo y la Democracia (IPADE) e Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI). En: <http://www.ipade.org.ni/docs/democracia/EncuestaNDIespanol.pdf>

James Cruz, Johannie L. (2008). *El Papel del Estado en la construcción del desarrollo sostenible: El caso del turismo en el Caribe Insular*. www.revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/download/.../12694

JICA. (2006). “Necesidades y oportunidades de las personas con discapacidad en Costa Rica”. San José: JICA y Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial.

Kliksberg, B. (1999). “Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo”. En: *Revista de la CEPAL*, No 69.

Laforge, Michel et al (2004). *La pobreza más allá de las Cifras. Estudios de caso en Honduras y Nicaragua*. DFID/RUTA, Banco Mundial. San José, Costa Rica.

Lara, S. (2004). “Costa Rica en la última década: “políticas pobres, para los pobres, con pobres resultados”. CEPAL: Reunión de Expertos sobre políticas y programas de superación de la pobreza desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática y el género.

Liebel, Manfred (2010). “Derechos de la Niñez: del papel a la realidad”. En: *Revista Envío*, No. 336, marzo 2010. Managua.

Lawson, Chappel y Klesner, Joseph (2004). *Free Market Democracy and the Chilean and Mexican Countryside*. Cambridge, Cambridge University Press.

Martínez Rafael (2001). *Prácticas de Sistemas Políticos Comparados II: Centro América y Caribe*. Universidad de Barcelona.

Mariano Rojas, *El bienestar subjetivo en México y su relación con indicadores objetivos*, Universidad de las Américas, Puebla, 2011.

Martínez, J. (2003). “Información pública y rendición de cuentas. Retos desde el Estado y la sociedad civil en Costa Rica y Nicaragua”. Ponencia presentada en el Congreso Centroamericano de Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica, agosto del 2003.

- Max-Neef, M. (1994). *“El desarrollo a escala humana”*. Madrid: Icaria Editorial.
- Ministerio de Planificación y Cooperación, División Social (2002). *Síntesis de los principales enfoques, métodos y estrategias para la superación de la pobreza*. Departamento de Evaluación Social. Chile.
- Molano, Diego. (2010). “Presentación Red JUNTOS en Colombia- Segunda generación de Programas de Protección Social”. Presentación en el taller: *La experiencia de los programas de Transferencias Condicionadas. Fortalezas, Debilidades y Lecciones*. Nueva York, febrero 22 de 2010.
- Molineaux, M. (2000). “Ciudadanía y política social en perspectiva comparada”. En: Sergio Reuben Soto (editor). “Política social vínculo entre Estado y sociedad”. UNICEF: San José.
- Montero, F. (2008). “Diversidad cultural, migración y participación comunitaria en Costa Rica”. En: <http://www.redinterlocal.org/Diversidad-cultural-migracion> Consultado 4 de setiembre del 2010.
- Montequieu, *L’esprit des lois*, Garnier, 1777.
- Muñoz, H. A. (2000). “Rendición de cuentas y representación responsable”. PNUD: Proyecto Estado de la Nación, Informe final de Consultoría.
- Muñoz, H. A. (2005). “El Tribunal Supremo de Elecciones en Costa Rica”. Informe de Consultoría para el Undécimo Informe sobre el Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible.
- Mutuo (FAM), Fundación Demos, y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales (I.A.P). Vol. III, N° 7, otoño, pp. 9-50.
- Naciones Unidas (2010). *Objetivos de Desarrollo del Milenio - Informe 2010*. ONU. Nueva York. 2010.
- O’Donnell, G. (2001). “La irrenunciabilidad del Estado de Derecho”. En: *Revista del Instituto Internacional de Gobernabilidad*.
- Offe, C. (1990). *“Ingovernabilidad. Sobre el renacimiento de las teorías conservadoras de la crisis”*. San José: FLACSO.
- Oficina de Desarrollo Humano, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2008). *Informe sobre Desarrollo Humano. República Dominicana: Desarrollo Humano, una cuestión de poder*. PNUD: República Dominicana.
- Oficina de Desarrollo Humano, ODH, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo (2010). *Política social: Capacidades y Derechos. República Dominicana*. PNUD: República Dominicana.
- Oficina Nacional de Estadística (2007). *Encuesta Demográfica y de Salud*, ENDESA, Santo Domingo, República Dominicana.
- Olvera, Alberto (2007), *Participación ciudadana y Protección de los programas sociales en México. Una propuesta de política pública*. Seminario Internacional Candados y Derechos: Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía. Conference Paper, PNUD. México, diciembre del 2005.
- ORAPER. (2009). “Costa Rica y los afrodescendientes en el Censo 2011”. En: www.legadoafro.ning.com/profiles/blogs/costa-rica-los-y-las Consultado 5 de agosto 2010.
- Organización de Estados Americanos (2000). *Ley Modelo de Acceso a Información Administrativa para la Prevención de la Corrupción*. OEA. Taller Técnico Regional: Noviembre 2000. Guatemala.

Ortiz, Enrique y Zárate, María Lorena -comp. y ed.- (2004). *De la marginación a la ciudadanía: 38 casos de producción y gestión social del hábitat*. Forum Barcelona 2004, Diálogos Ciudad y Ciudadanos del Siglo XXI, Coalición Internacional por el Hábitat.

Páginas web consultadas:

www.sica.int/SIRSAN/Indicadores.aspx?indicador=93&data=datos.aspx%3FIndicator%D33&dummy=

http://www.cepis.ops-oms.org/edusan/modulo4/mod4_lect2.htm

http://www.un-ngls.org/spip.php?page=article_s&id_article=2372

<http://www.cepis.org.pe/edusan/index.html>

http://www.diariolibre.com.do/noticias_det.php?id=247144

www.amnesty.org/es/for-media/press-releases/republica-dominicana-protoger-haitianos-ataques-20090508

Paramio, L. (2002). “Reforma del Estado y desencanto político”. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No.24

Pardo Seravia, Roland (2010). “Presentación Bolivia: Mejorando el acceso a la educación y la salud materno-infantil mediante programas de incentivos monetarios”. Presentación en el taller: *La experiencia de los programas de transferencias condicionadas: fortalezas, debilidades y lecciones*. Nueva York, febrero 22 de 2010.

Peces Barba, Gregorio (1999). *Curso de Derechos Fundamentales Teoría General*. Colección Cursos No. 3, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, Madrid.

PNUD (2009). *Informe de Desarrollo Humano 2009*. PNUD. Tegucigalpa, Honduras.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (1998). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 1998. Los contraste del Desarrollo Humano*. PNUD, Guatemala.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (1999). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 1999. El rostro rural del desarrollo humano*. PNUD, Guatemala, 1999.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2000). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2000. La fuerza incluyente del desarrollo humano*. PNUD, Guatemala.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2001). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2001. El financiamiento del desarrollo humano*. PNUD, Guatemala.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2002). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2002. Desarrollo humano, mujeres y salud*. PNUD, Guatemala.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2003). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003. Una agenda para el desarrollo humano*. PNUD, Guatemala.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2005). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005. Diversidad étnico-cultural: la ciudadanía en un Estado plural*. PNUD, Guatemala.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2007). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007. Guatemala: ¿Una economía al servicio del desarrollo humano?* PNUD, Guatemala.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2000). “Derechos que facultan a las personas para combatir la pobreza”. En: *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*. PNUD. Nueva York.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). Los jóvenes y los objetivos de desarrollo del Milenio. [Http://www.un-ngls.org/spip.php?page=article_s&id_article=2372](http://www.un-ngls.org/spip.php?page=article_s&id_article=2372)

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina de Desarrollo Humano, ODH (2010). *Políticas Sociales: Capacidades y derechos*. Santo Domingo, República Dominicana.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD y la Oficina de Desarrollo Humano (2010). *Diplomado de Desarrollo Humano. Módulo de empoderamiento. Ronda 2010*. PNUD: República Dominicana.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2001). *Informe de Desarrollo Humano*. Nueva York.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2003). *Poverty Reduction and Human Rights: A practice note*. Nueva York.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano 2009: Superando Barreras, Movilidad y Desarrollo Humano*. PNUD. Nueva York.

Ramírez Saiz, Juan (1986). *El movimiento urbano popular en México*. Siglo XXI Editores, México.

Raventós, C. (2003). “Abstención: conceptos y alcances, problemas asociados y posibilidades de superación. Perspectiva política”. Ponencia presentada en la XVII Conferencia Protocolo de Tikal. San José, Costa Rica.

Raventós, C., et.al. (2006). “Abstencionistas en Costa Rica. ¿Quiénes son y por qué no votan?”. San José: Editorial Universidad de Costa Rica, IIDH-CAPEL.

Reygadas, Rafael (1998). *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*. Editor Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, México.

Rivera, Liliana (1998). “El discurso de la participación en las propuestas de desarrollo social. ¿Qué significa participar?”. En: Sociedad Civil: Análisis y Debates. Foro de Apoyo Rodrigo, Elena y Temkin, Benjamín (2007). “Abstencionismo, escolaridad y confianza en las instituciones. Las elecciones federales de 2003 en México”. En: Política y gobierno, Vol. 14, n° 1. México, pp. 5-42.

Román, I. (2010). “Sustentabilidad de los programas de transferencias condicionadas: la experiencia del Instituto Mixto de Ayuda Social y “Avancemos” en Costa Rica”. Santiago: CEPAL. Serie políticas sociales, 160.

Romero, Jorge (2007). *Clientelismo, patronazgo y justicia electoral en México. Una lectura institucionalista*. Seminario Internacional candados y derechos: Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía. Conference Paper, PNUD. México, diciembre del 2005.

Rosales, Luz (2010). “El Movimiento Ciudadano por la democracia en México: logros, enseñanzas y perspectivas”. En: *Community Development Journal*, Oxford University Press, pp. 1-8.

Rovira, J. (1998). “Elecciones en Costa Rica 1998. ¿Se debilita el bipartidismo?”. San José: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica.

Sábato, E. (2006). “*La resistencia*”. Buenos Aires: Seix Barral.

Saborío, R. (2003). “Rendición de cuentas en Costa Rica. Diagnóstico y propuestas de sistematización”. En: *Revista electrónica del Instituto Internacional de Gobernabilidad*, www.iig.org

Sandoval, C. (2010). “Declaraciones del Dr. Carlos Sandoval en la mesa redonda “El actual contexto centroamericano en las Jornadas de Investigación del IIS”. En: <http://www.ucr.ac.cr/noticias/2010/10/07/grupos-de-poder-en-centroamerica-expanden-sus-intereses-economicos.html>

Serbin, Andrés (1986): “Los Rastafari: entre el mesianismo y la revolución”. En: *Revista Nueva Sociedad*. Número 82. http://www.nuso.org/upload/articulos/1384_1.pdf

Sen, Amartya (1999). *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta, Bogotá, Colombia

Sosa, Tamara (2010). “Los límites de la categoría clientelismo político para la comprensión de la política”. En: *Revista Margen*, No.57. [Http://www.margen.org/suscri/listadohtml](http://www.margen.org/suscri/listadohtml)

Stiglitz, J. (2002). “*El malestar en la globalización*”. Madrid: Taurus.

Sunkel, O. (1995). “*La dimensión ambiental de los estilos de desarrollo*”. México: Siglo XXI.

Temkin, Benjamín; Rodrigo, Elena; y Ramírez, Gustavo (2004). *Explorando la dinámica del “Abstencionismo ilustrado”: ¿un caso de demasiada o poca cultura democrática?* FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, (mimeo) pp. 1-47.

Thoenig, J.C. (1997). Acción pública y política pública. En: *Revista Metapolítica*.

Torres del Castillo, Rosa María (2006). *Tendencias, temas y desafíos de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe*. UNESCO: Brasil.

UNAT (2006). *Estrategia de Reducción de la Pobreza*. Ministerio de la Presidencia. Tegucigalpa, Honduras.

UNICEF (2009). “Unicef dice miles RD carecen de actas de nacimiento”. En: *Periódico Hoy*, 12 de noviembre de 2009. Santo Domingo, República Dominicana.

Valverde, M. (2008). “Una estrategia procesual. De la visión institucional a la incorporación de los territorios indígenas en las políticas públicas locales; en los gobiernos locales. Costa Rica”. Consultoría para el Proyecto FOMUDE.

Van Euwen et al (1995). “¿Existen Estados en el Caribe?”. En: *Revista Nueva Sociedad*, No.135. Enero-febrero 1995. www.nuso.org/upload/articulos/2390_1pdf

Vilas, C. (1994). “¿Estado para quién?”. En: *Revista Oikos*. # 5, Buenos Aires.

Vilas, C. (1996). “Reforma del Estado y pobreza”. En: *Revista Realidad Económica*. # 144, Buenos Aires.

Villaseñor, Elio (2006). *La sociedad civil como actor de interés público. Experiencias y reflexiones*. DECA, Equipo Pueblo, A.C., (mimeo).

Villasuso, J. M. (2001). “Procesos electorales y política económica en Costa Rica”. En: Jorge Rovira Mas (editor). *La democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica-Instituto de Investigaciones Sociales-Fundación Friedrich Ebert.

Wadsworth, J. et al (2004). *Opciones para reducir la pobreza rural en Centroamérica*. DFID/RUTA, Banco Mundial. San José, Costa Rica.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Asamblea General

(2010-2014)

Thomas Buergenthal
Presidente Honorario

Sonia Picado S.
Presidenta

Rodolfo Stavenhagen
Vicepresidente

Margaret E. Crahan
Vicepresidenta

Pedro Nikken
Consejero Permanente

Mayra Alarcón Alba
José Antonio Aylwin Oyarzún
Line Bareiro
Lloyd G. Barnett
César Barros Leal
Allan Brewer-Carías
Marco Tulio Bruni-Celli
Antônio A. Cançado Trindade
Douglass Cassel
Gisèle Côté-Harper
Mariano Fiallos Oyanguren
Héctor Fix-Zamudio
Robert K. Goldman
Claudio Grossman
María Elena Martínez
Juan E. Méndez
Elizabeth Odio Benito
Nina Pacari
Máximo Pacheco
Mónica Pinto
Hernán Salgado Pesantes
Mitchell A. Seligson
Wendy Singh
Mark Ungar

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Dinah Shelton
José de Jesús Orozco Henríquez
Rodrigo Escobar Gil
Felipe González
Paulo Sérgio Pinheiro
Luz Patricia Mejía
María Silvia Guillén

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Diego García Sayán
Leonardo A. Franco
Manuel E. Ventura Robles
Margarette May Macaulay
Rhadys Abreu Blondet
Alberto Pérez Pérez
Eduardo Vio Grossi

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo

Los programas y actividades del Instituto Interamericano de Derechos Humanos son posibles por el aporte de agencias internacionales de cooperación, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de los Estados Americanos, universidades y centros académicos. Las diferentes contribuciones fortalecen la misión del IIDH, reforzando el pluralismo de su acción educativa en valores democráticos y el respeto de los derechos humanos en las Américas.