

# ¿POR QUÉ NO VOTAN LOS GUATEMALTECOS?

ESTUDIO DE PARTICIPACIÓN  
Y ABSTENCIÓN ELECTORAL

*Horacio Boneo*  
*Edelberto Torres-Rivas*

La presente publicación ha sido posible gracias al aporte financiero de los gobiernos de Suecia y del Reino Unido de la Gran Bretaña.

Las opiniones vertidas en este libro son responsabilidad exclusiva de los autores.

Diseño y diagramación:  
F&G Editores  
30 avenida "B" 4-50 zona 7  
Guatemala, Guatemala  
Telefax: (502) 4740214  
fgeditor@guate.net  
**www.fygeditores.com**

Impreso en Litografía Nawal Wuj  
1a. avenida 9-18 zona 1  
Guatemala, Guatemala  
Telefax: (502) 2328568

Guatemala, octubre 2000.

# **CONTENIDO**

## **Presentación**

### **¿Por qué estudiar la participación electoral?**

**9**

## **Introducción**

**1**

## **Capítulo I**

### **La participación electoral en Guatemala**

**5**

1. Introducción general / 5
2. La participación electoral en una perspectiva comparada / 9
3. Los objetivos del análisis desarrollado / 12
4. El Proyecto de Investigación / 14
5. La realización del proyecto / 16
6. Las fuentes de información utilizadas / 17
7. Organización de esta publicación / 22

## **Capítulo II**

### **El marco teórico**

**25**

1. Introducción / 25
2. Teoría democrática y participación política / 27
3. Los argumentos teóricos sobre la participación electoral / 29
4. Otros argumentos

- teóricos sobre la abstención/participación / 33
5. Los argumentos basados en factores institucionales / 35
  6. Algunas características de la experiencia de Guatemala / 39
  7. Factores estructurales, contextuales e individuales de la abstención / 41
  8. Criterios de medición y percepción de los problemas / 46

### **Capítulo III**

#### **Los factores individuales en la participación**

**59**

1. Introducción / 59
2. Edad y participación: ¡Aquí sólo votan los que están en la flor de la edad! / 61
3. Voto y género: ¿la política es asunto de hombres? / 73
4. El sufragio en una sociedad multiétnica / 79
5. Educación y participación / 90
6. Otros factores / 97

### **Capítulo IV**

#### **Los factores institucionales en la participación**

**103**

1. Introducción / 103
2. Los requisitos legales para ser ciudadano / 103
3. El sistema electoral y las prácticas del sufragio / 109
4. La fecha de las elecciones: el problema de las migraciones internas / 115
5. La imagen del partido y del político: sus atractivos / 123
6. La distancia física y cultural: ¿dónde se vota? / 131

**Capítulo V**  
**Estrategias de acción recomendadas**

**141**

1. Problemas centrales y estrategias de acción / 141
2. Precisando los problemas:  
mejorar la información disponible  
sobre el abstencionismo / 142
3. Los no inscritos:  
cómo combatir la abstención primaria / 146
4. Preparándose para las futuras tareas / 157
5. Mejorando la participación de mujeres y jóvenes:  
un plan de educación cívica de largo plazo / 166
6. Facilitando el voto:  
reformando aspectos institucionales / 169

**Anexo estadístico / 173**

## Presentación

### ¿POR QUÉ ESTUDIAR LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL?

En junio de 1999 el Tribunal Supremo Electoral de la República de Guatemala (TSE) solicitó a la Alianza para el Desarrollo Democrático y Electoral (ADDE)<sup>1</sup> por intermedio de International Idea, que considerara las posibilidades de prestar apoyo al TSE, en particular para la realización de un estudio sistemático sobre los factores causales del abstencionismo electoral. Sucesivamente misiones realizadas en julio y agosto de 1999, permitieron la formulación de un proyecto cuya ejecución fue asumida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se obtuvo el apoyo financiero del Fideicomiso administrado por la División de Asistencia Electoral del Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas, así como de los gobiernos del Reino Unido y de Suecia.

Esta publicación contiene el Informe del *Proyecto Participación Electoral en Guatemala*, preparado por los

<sup>1</sup> La Alianza para el Desarrollo Democrático y Electoral está integrada por Elecciones Canadá, el Instituto Federal Electoral de México, la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA) y la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas. Fue constituida en abril de 1999 con el propósito de desarrollar proyectos en elecciones y gobernabilidad democrática a los cuales los recursos combinados de las entidades participantes pueden efectuar contribuciones significativas.

consultores Horacio Boneo y Edelberto Torres-Rivas y fue realizado entre los meses de octubre de 1999 y marzo de 2000. Como se indica en diferentes partes del mismo, se ha intentado una aproximación preliminar sobre el tema de la abstención y la participación ciudadana en Guatemala. Se trata de un problema decisivo para la construcción del sistema político y, en consecuencia, para la institucionalización del mismo en esta época de construcción de la paz. La democracia electoral será más sólida y sus instituciones más consolidadas si la participación aumenta de manera significativa. El análisis crítico que aquí se formula y las recomendaciones finales con las que termina el Informe, están inspiradas en esa convicción de naturaleza cívica y de cultura política.


Para las instituciones patrocinantes y para los autores del Informe, resulta de particular interés que este documento pueda ser conocido por la mayor parte de guatemaltecos, tanto los que están directamente interesados en los problemas políticos, como aquellos que aun no lo están; por ejemplo, los ciudadanos que no están inscritos, los que no votan, los que demuestran algún grado de desinterés por estas dimensiones de la vida pública. Unos y otros deberían conocer y debatir las ideas contenidas en esta publicación. La democracia requiere disidencia, oposición, debate.

Numerosas personas e instituciones colaboraron en la realización de este Informe. Hay que mencionar, inicialmente, al grupo de expertos de la Alianza para el Desarrollo Democrático y Electoral, especialmente de International Idea; los responsables y ejecutores del conjunto de instituciones académicas que se involucraron en el proyecto: Universidad Rafael Landívar (URL), Universidad de San Carlos (USAC), Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), Facultad Latinoamericana de Ciencias

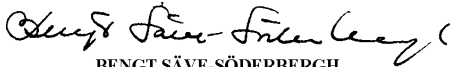
Sociales (FLACSO), Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenido (IEPADES), Klaro Comunicación. Al personal administrativo del PNUD que ejecutó las difíciles tareas de coordinación administrativa y financiera. El TSE nombró al magistrado Lic. César Conde como responsable del proyecto, quien estuvo siempre cerca de las diversas actividades de su desarrollo. Debe hacerse particular reconocimiento a la asistencia financiera brindada por Naciones Unidas a través de la División de Asistencia Electoral, del Departamento de Asuntos Políticos, y las donaciones de los gobiernos del Reino Unido y de Suecia. Diversos capítulos fueron discutidos con técnicos en estadística, académicos y especialistas en estos temas. Para todos los mencionados es necesario expresar nuestro reconocimiento. Ésta es una publicación conjunta de International Idea, del Tribunal Supremo Electoral y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo que se pone al conocimiento del público guatemalteco.



Felix Castillo Milla  
Presidente del Tribunal  
Supremo Electoral



Lars Franklin  
Coordinador Residente del Sistema  
de Naciones Unidas



BENGT SÄVE-SÖDERBERGH  
Secretary-General

Guatemala de la Asunción,  
septiembre, 2000.

## INTRODUCCIÓN

Existen diversas investigaciones sobre los procesos electorales en Guatemala, especialmente sobre los realizados en los últimos 15 años. Hay algunos trabajos preliminares sobre los partidos políticos y su dinámica en el escenario democrático. También existen algunas publicaciones, aunque menos, sobre el sistema electoral y la estructura legal que lo conforma. No hay investigaciones que exploren el comportamiento del ciudadano guatemalteco en las nuevas condiciones de participación que va creando el desarrollo democrático.

El comportamiento electoral de una población es la expresión de numerosos factores sociales, culturales y económicos, que se resumen en la manera cómo el ciudadano participa personalmente el día en que es convocado para elegir autoridades. Tanto como manifestación grupal o como decisión personal, el acto de votar varía en contextos autoritarios o democráticos. En estos últimos, como ha ocurrido en Guatemala, se convierte generalmente en un derecho constitucional, de elegir y ser electo. Por razones que se convierten en históricas, de largo plazo, la participación electoral ha sido siempre baja, independientemente de que se trate de un ambiente democrático o dictatorial, de que el voto sea obligatorio o no. El cuadro 1 muestra, en efecto, cómo en este medio siglo el entusiasmo por elegir gobernantes o

la mera voluntad de cumplir con un ejercicio cívico, sólo arrastra a una minoría de la población.

En el Capítulo teórico se da cuenta de las dos maneras de establecer la participación/abstención. En el cuadro 1 presentamos en la columna de la izquierda, la participación tal como se mide usualmente en Guatemala, esto es, el porcentaje de ciudadanos que ha votado en relación al número de inscritos en el Registro Electoral. Y en la columna de la derecha aparece la manera internacional de establecer la participación, que relaciona a los que han votado con la población en edad de votar, esto es, el mayor de 18 años, momento en el que se adquiere el derecho de voto.

**Cuadro 1**  
**VOTACIÓN NACIONAL**  
**EN LOS ÚLTIMOS CINCUENTA AÑOS**  
(Porcentajes)

<b>Año</b>	<b>Participación secundaria</b>	<b>Participación primaria</b>
1950	71.5	30.4
1954	69.5	32.5
1958	66.8	28.3
1959	44.6	18.0
1961	44.5	19.0
1966	55.0	23.7
1970	53.3	25.9
1974	46.4	25.5
1978	40.0	22.9
1982	45.6	30.6
1985	69.3	49.9
1990	56.4	14.1
1994	21.6	14.5
1995	46.7	33.3
1999	53.8	44.0

Fuente: *Voter Turnout from 1945 to 1997: a Global Report on Political Participation*, Suecia, 1997, p. 65 y para 1999, TSE, 2000.

El tema de la participación política es crucial en este período de reconstrucción nacional que vive Guatemala. Por ello es importante recordar una de las recomendaciones del Acuerdo de Paz relativa a las Reformas Constitucionales (firmado entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), en 7/XII/96, en Estocolmo). En varios de los Acuerdos, pero especialmente en éste, se establece:

La activa y cada vez mayor participación de los ciudadanos en los procesos electorales es una garantía para la legitimidad y representatividad de las autoridades electas.

Siendo la participación uno de los factores claves en la construcción de una democracia política, es importante saber por qué unos votan y otros no. En esta investigación, el énfasis está puesto en la dimensión negativa, tratando de establecer los diversos factores que pueden explicar, de manera general, la magnitud de la abstención. Nuevas investigaciones deberían profundizar en estos temas. Ésta no tiene ninguna pretensión innovadora. Solamente contribuir a llamar la atención acerca de un tema clave para una sociedad que trata de construir su vida democrática, así como la reconciliación nacional. Tal vez lo más importante, sea el género de dudas, insatisfacciones o reclamos que pueda generar. Un intenso debate sobre estos tópicos es parte de la vida participativa y democrática que se empieza a desarrollar.

*Horacio Boneo*

*Edelberto Torres-Rivas*

## Capítulo I

# LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN GUATEMALA

### 1.

#### INTRODUCCIÓN GENERAL

Cuando el ciudadano ejerce el derecho o cumple con la obligación de votar en el ámbito de la democracia política, está desarrollando una forma especialmente importante de participación política. Tal vez la modalidad más frecuente y más conocida. Aunque hay muchas formas diferentes de participación en un contexto democrático, votar es su forma más conspicua. Ello puede atribuirse a dos circunstancias fundamentales. Por un lado, porque la acción de votar —a diferencia de otras formas de participación— es llevada a cabo por un gran número de ciudadanos. No hay otra forma de participación en la que se comprometan tantas personas como en un evento electoral. Por el otro, porque una dimensión importante del sistema político se pone a prueba en la arena electoral: votar y hacerlo masivamente constituye un elemento clave en la constitución de un régimen democrático. La participación/abstención electoral adquiere un sentido especial en un escenario democrático representativo: una ciudadanía movilizada y participante otorga o resta legitimidad al sistema político y a sus partidos políticos.

La construcción y la consolidación de la democracia política en casi todas las sociedades que salen

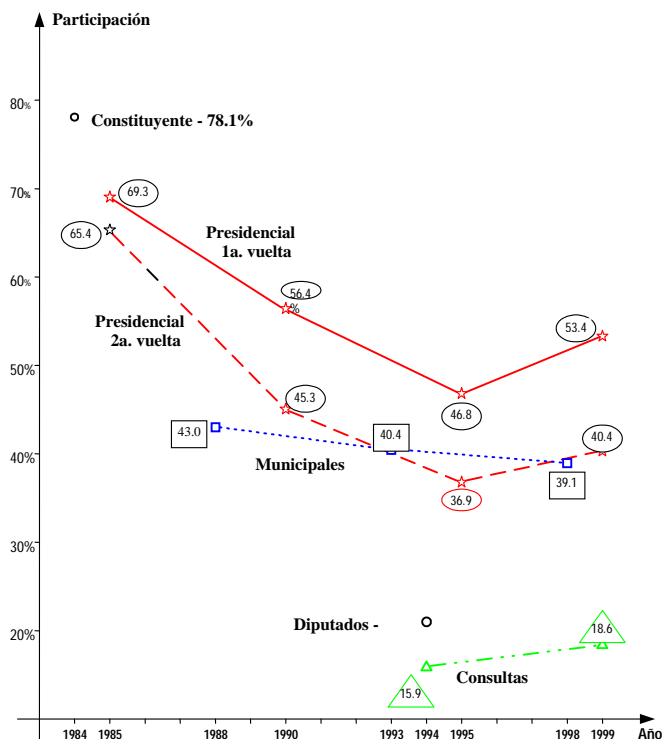
de una larga tradición autoritaria, han descansado en buena medida en las virtudes de un proceso electoral libre, abierto y competitivo, como lo prueba abundantemente la experiencia latinoamericana más reciente. Guatemala es un país con débil tradición electoral, resultante de una historia abundante en dictaduras que son consustancialmente opuestas a la movilización ciudadana y a la participación electoral. Su rasgo más importante es que no descansan en la legitimidad que otorga la movilización partidaria.

La participación política en el largo período anterior a 1984 no puede ser considerada como relevante. En esa época, varios resultados electorales fueron calificados de fraudulentos y reinaba en la sociedad un ambiente de represión y temor.<sup>1</sup> Ese contexto represivo, unido a la obligatoriedad del voto entonces vigente, puede explicar la relativamente alta participación que se observa en algunas elecciones en este período. Pero en esas condiciones de terror, el acto de votar no era realmente libre. Una expresión en boga de entonces decía que se votaba pero no se elegía.

Desde 1984 se vienen realizando en Guatemala elecciones abiertas, competitivas y sin fraude. Sin embargo, en vísperas de las elecciones de 1999, la situación respecto a la participación era preocupante, como surge con claridad de la gráfica 1, que compara la participación en las varias elecciones que tuvieron

<sup>1</sup> L. W. Goodman et al. (eds.) *Political Parties and Democracy in Central America*, Westview Press, Boulder, 1992. Rachel M. McCleary, *Dictating Democracy in Guatemala and the End of Violent Revolution*, University Press of Florida, Gainesville, 1999; M. Seligson & J. Booth, *Elections and Democracy in Central America*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1995.

**Gráfica 1**  
**PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ELECCIONES,**  
**1984-1999**  
 (porcentajes)



lugar desde la restauración de la democracia en 1984.<sup>2</sup>

En las elecciones de Asamblea Constituyente de 1984 y en las tres elecciones generales de 1985, 1990 y 1995, la participación ciudadana fue disminuyendo

<sup>2</sup> Se ha incluido información completa sobre las elecciones del período en el Anexo Estadístico.

tanto en valores absolutos como porcentuales. La participación en las elecciones para la Asamblea Constituyente alcanzó niveles sin precedentes, que no se han vuelto a alcanzar. Votó el 78.1% de la población que había sido recientemente registrada<sup>3</sup> —un total de casi 2,000,000 de votantes—. Ya en 1985 el número absoluto de votantes bajó a 1,908,000, que sólo constituían un 70% de los ciudadanos para entonces registrados.<sup>4</sup> A partir de 1985 la baja de la participación se acentúa: en 1990 sólo votan 1,809,000 ciudadanos y en 1995 apenas 1,737,000. Presentado de otra manera, vemos que en términos porcentuales la participación bajó al 56.4% y 46.8% respectivamente.<sup>5</sup>

La consulta popular realizada en mayo de 1999 fue el llamado final de atención en esta tendencia declinante, pues la participación llegó a niveles mínimos: apenas participó el 18% del electorado, a pesar de la importancia del tema propuesto a la consideración pública, la decisión de aprobar o no las reformas constitucionales resultado de los Acuerdos de Paz firmados anteriormente. Más que los resultados fue motivo de preocupación la apatía ciudadana. Esas circunstancias constituyeron un motivo de seria preocupación para actores políticos nacionales e

<sup>3</sup> El Registro Electoral hoy vigente se comenzó a estructurar en 1982, y durante los dos años anteriores a la convocatoria a elecciones para la Asamblea Constituyente se dedicaron ingentes esfuerzos a esa tarea.

<sup>4</sup> El esfuerzo por aumentar las tasas de registro continuó luego de las elecciones de 1984; y en el año siguiente el Registro incorporó a casi un 8% de electores adicionales.

<sup>5</sup> Los datos se refieren a la primera vuelta. La participación en la segunda vuelta, que resultó necesaria en los tres casos, fue menor como siempre ha ocurrido: 65.4% en 1990, 45.3% en 1991 y 36.9% en 1995. De hecho, la segunda vuelta despierta menos entusiasmo en la población.

internacionales, interesados todos en que el proceso de construcción y consolidación de la democracia se realice de manera ascendente y positiva.

## 2.

### LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN UNA PERSPECTIVA COMPARADA

La preocupación por los bajos niveles de participación electoral y la marcada tendencia descendente en Guatemala aumenta al analizar esos datos en una perspectiva comparada. Por cierto, los datos de abstención son tan diversos que obedecen a contextos socioculturales y políticos que deben ser explicados.

Antes de efectuar comparaciones específicas, es necesario recordar que una elevada participación electoral tiene distinto significado según se dé en el contexto de regímenes democráticos o autoritarios. Hay regímenes totalitarios que fomentan la participación, porque el asegurar la movilización de todos los ciudadanos es la expresión de una unanimidad que se busca como meta. No asistir a votar podría ser incluso peligroso. La participación en la antigua URSS y los países de la órbita socialista llegaba frecuentemente a valores del 99%, aunque nunca se supo si ello correspondía a una participación real.<sup>6</sup> En Guatemala hubo una experiencia parecida, cuando en noviembre de 1954, pocos meses después de la caída de Jacobo Árbenz, se efectuó una convocatoria electoral tipo referéndum, en el que se votaba a favor o en contra, para elegir como presidente al coronel Carlos Castillo Armas. El resultado fue de un 99% a favor del sí, pero sin que se diera a conocer

<sup>6</sup> *Op. cit.* pág. 39.

el nivel de participación. Sólo se sabe que hubo unos 380 votos por el "No".

Los bajos niveles de participación pueden darse también en contextos indudablemente democráticos. Dos países distintos, de cuya naturaleza democrática nadie dudaría, tienen los mayores índices de abstención en el círculo de los países más desarrollados. En efecto, la participación en Estados Unidos oscila alrededor del 50% en el caso de las elecciones presidenciales, y en Suiza apenas llegó al 36% en 1995. Una publicación de International IDEA sobre participación electoral<sup>7</sup> proporciona una abundancia de datos<sup>8</sup> que confirman la extrema variabilidad de los niveles de participación. La participación electoral en Malta y en las islas Seychelles supera al 96%, mientras que en Egipto y Malí no llega al 25%.<sup>9</sup>

La comparación con otros países refuerza la certeza de que en Guatemala existe una participación extraordinariamente baja. En efecto, Guatemala ocupa el lugar 158 de los 163 países para los cuales la mencionada publicación de IDEA proporciona datos. Las comparaciones intraregionales arrojan resultados similares: Guatemala ocupa el último lugar dentro de América Latina. Uruguay aparece con el índice

<sup>7</sup> International IDEA: *Voter turnout from 1945 to 1997: A Global Report on Political Participation*, Stockholm, 1997, p. 19.

<sup>8</sup> En todos los casos mencionados, siguiendo la práctica internacional, la participación se mide como la relación entre los votantes y la población en edad de votar (PEV), en vez de usar la medición usual en Guatemala, que es la relación entre votantes e inscriptos en el Registro Electoral.

<sup>9</sup> La participación varía con los diferentes tipos de elecciones, aun cuando el rango de variabilidad es menor que el existente entre países. En Estados Unidos, la participación en elecciones parlamentarias intermedias es un 70% de las elecciones presidenciales, y menos de la mitad de esta última en elecciones locales.

de participación más alto, 91.4%, seguido de Costa Rica, con el 84.6%. En los últimos lugares aparecen Colombia con el 31% y Guatemala con el 29.6%.

Una comparación más puntual con la participación electoral en dos países centroamericanos puede ser útil, por la similitud de contexto y cultura, para concluir las comparaciones. El Salvador y Nicaragua, tienen sistemas electorales y partidarios parecidos<sup>10</sup> y también padecieron de guerra y violencia política. En 1994, en las llamadas “elecciones del siglo” en El Salvador, primeras en que participaba el FMLN como partido político, y en medio de una gran campaña propagandística, la asistencia fue del 53% de la población en edad de votar. En las elecciones parlamentarias de 1997, altamente polarizadas, la participación bajó a un 38%. Ello sugiere que ni el fuerte atractivo ideológico de las primeras, ni la activa confrontación de las segundas fueron suficientes para atraer al electorado. Las causas de la abstención son, por momentos, inescrutables, aunque debe recordarse que ciertas características similares a las existentes en Guatemala —las dificultades para registrarse y la ubicación de las Juntas Receptoras de Votos en las cabeceras municipales— probablemente conspira contra la participación. En cambio, en Nicaragua, donde se ha simplificado y facilitado notablemente la inscripción del elector y la emisión del voto, la participación electoral ha sido alta. En 1984 fue del 69% de la población en edad de votar, a pesar del boicot que realizó la oposición de dere-

<sup>10</sup> Hay, con todo, algunas diferencias que conviene recordar. A diferencia de Guatemala, las autoridades electorales salvadoreñas emiten una credencial con fotografía que es utilizada usualmente como documento de identidad. En Nicaragua, como en Honduras y Costa Rica, las autoridades electorales han asumido la responsabilidad de emitir el documento nacional de identidad.

cha. Ella subió el 78% en 1990 y llegó al 73% en las últimas elecciones de octubre de 1996.<sup>11</sup> Son éstas, sin duda, cifras muy aceptables.

### 3. LOS OBJETIVOS DEL ANÁLISIS DESARROLLADO

Es en el contexto descrito en las dos secciones anteriores que el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala se plantea la urgencia de realizar un esfuerzo de *análisis sistemático* acerca de la participación electoral. Es necesario subrayar ese concepto, porque hay en Guatemala múltiples explicaciones de sentido común acerca de la baja participación electoral o de sus causas. Ellas incluyen el descrédito de los partidos políticos, la limitada respuesta que proveen las elecciones a las necesidades de la población, la falta de cumplimiento de las promesas electorales, y las dificultades para registrarse y para llegar a mesas de votación que sólo se ubican en las cabeceras municipales, obligando a muchos votantes potenciales a recorrer distancias considerables tanto para registrarse como para votar.

Se han señalado también regularidades en el perfil de los no votantes que la experiencia de estos años ha confirmado. Por ejemplo, que el voto de la mujer es menor al masculino y que la participación juvenil es tendencialmente inferior a la del ciudadano adulto. Se argumenta a veces que la baja parti-

<sup>11</sup> William A. Barnes, "Las elecciones en las democracias incompletas: el enigma de la asistencia de los votantes en Nicaragua y en El Salvador", en *El abstencionismo electoral en Nicaragua y en El Salvador*, R. Córdova (comp.), FundaUngo, San Salvador, 1998, p. 4.

cipación de la población indígena sesga la representatividad del sistema. Todos esos argumentos —y muchos otros que forman parte de la discusión sobre el abstencionismo electoral— son seguramente válidos, y no sería necesario un esfuerzo sistemático de investigación si sólo se tratara de demostrar su existencia a través de los resultados. El esfuerzo se centra en dos cuestiones complementarias.

En primer término, más que identificar factores adicionales a los mencionados, se trata de conocer e interpretar relaciones causales: ¿Por qué una parte substancial de la ciudadanía no está inscrita en el padrón electoral, o estándolo, no vota? ¿Cuál es la razón de las relaciones negativas que parecen existir entre género y participación? ¿Qué papel está cumpliendo la variable edad en esta sociedad y en este momento de la vida nacional? En segundo término, ¿porqué hay poca o ninguna información sistemática que permita identificar y cuantificar la importancia y el peso relativo de los diferentes factores que afectan la participación electoral? El análisis de los capítulos siguientes intenta proporcionar respuestas a algunas de esas preguntas. Por último, si bien el análisis se centra obviamente en el caso guatemalteco, se introducirán ocasionalmente referencias comparativas, que contribuirán a esclarecer la naturaleza de los problemas.

El análisis comienza con una importante cuestión previa. ¿Son adecuadas las formas de medir el fenómeno de la abstención? o, por el contrario, ¿patrones de medida inadecuados proporcionan información sesgada sobre la magnitud de ciertos problemas y deforman su interpretación? A partir de las respuestas identificadas a esa cuestión inicial, interesa *identificar a aquellos ciudadanos que escogen la opción de no participar* en las elecciones, que se abstienen en forma tan masiva de ejercitar un derecho básico en un

ambiente democrático. Los datos cuantitativos son expresivos de esa anomalía, pero es importante preguntarse a continuación “*¿por qué lo hacen?*”. Analizar los determinantes de su conducta contribuye a entender las causas y a buscar su superación para así conformar mejor el sistema político democrático.

Son diversos los objetivos que pueden satisfacerse a partir de estas preguntas. Uno obvio es lograr una mejor comprensión de la naturaleza de la abstención electoral. Otro, es que es posible también, en función de la pertinencia de las preguntas y de las eventuales respuestas tarea que se encara en la quinta sección del trabajo, plantear un diagnóstico básico que permita proponer recomendaciones para revertir ese proceso.

#### 4.

### EL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

En la medida en que los factores que explican la abstención electoral son múltiples, cualquier investigación que busque entregar explicaciones satisfactorias, debe encarar el problema como un fenómeno político multicausal. El monismo metodológico no sirve en ninguna parte, y menos en relación con la compleja realidad bajo análisis. Las explicaciones de sentido común que por lo general reflejan los medios de comunicación social y repite el gran público interesado, no sólo no han sido objeto de comprobación o cuantificación, sino que encaran la cuestión precisamente bajo perspectivas monistas.

Para llegar a una perspectiva disciplinaria y metodológica múltiple, el proyecto de investigación decidió utilizar diversas aproximaciones al tema y, en particular:

- a) Obtener información estadística por género, edad, alfabetismo y municipio de residencia de las personas que participan en el proceso electoral, incluyendo análisis especiales de ciertos grupos, como emigrantes agrícolas.
- b) Obtener información adicional y analizar motivaciones a través de encuestas a muestras representativas de la población.
- c) Obtener información adicional sobre el comportamiento de los no votantes, a través de observaciones y encuestas realizadas en aldeas y poblaciones de origen de los votantes, entre personas que no concurrieron a votar.
- d) Analizar en profundidad las motivaciones para participar o abstenerse a través de análisis en grupos focales.
- e) Estudiar y evaluar los factores institucionales y estructurales que tienen incidencia en la participación.

Lo anterior es una referencia incompleta a la diversidad de focos analíticos que es prudente utilizar para dar cuenta de la complejidad del fenómeno bajo estudio. Con ese propósito multidisciplinario, la coordinación del proyecto optó por invitar a participar en la investigación a siete instituciones:

- Asociación de Investigación y Estudios Sociales de Guatemala (ASIES).
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN).
- Centro de Procesamiento de Datos del Tribunal Supremo Electoral.
- Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), a través del Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales (IIPS).

- Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Rafael Landívar (URL), a través del Instituto de Gerencia Política (INGEP).
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Guatemala (FLACSO).
- Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenido (IEPADES).
- Klaro Comunicaciones.

De esa manera, el esfuerzo se desarrolló a partir del mes de noviembre de 1999 a través de un conjunto de proyectos componentes, coordinados en el contexto de un programa global de investigación. Esa decisión se fundamentó tanto por el interés en lograr un adecuado aprovechamiento de las diferentes experiencias de las instituciones participantes, como en la importancia asignada a validar los resultados obtenidos a través de una participación amplia de la comunidad académica guatemalteca. La posibilidad de un trabajo multinstitucional ofrece otras ventajas, como son el trabajo conjunto de varias instituciones que mantuvieron una buena comunicación, el sentido de cooperación y de propiedad común de los resultados, la realización de discusiones conjuntas de hallazgos y experiencias, etc.

## 5.

### LA REALIZACIÓN DEL PROYECTO

La versión original del proyecto preveía una financiación mayor que la que finalmente se obtuvo. Ello obligó a eliminar algunos componentes y actividades y, en particular, las previstas para una activa discusión pública de los resultados, previa a su publicación final. La limitación de fondos también afectó a algunas de las actividades previstas sobre la eva-

luación de las campañas de promoción y algunos aportes previstos para el Centro de Procesamiento de Datos del Tribunal Supremo Electoral, que hubieran facilitado y adelantado la información provista por ese centro. Sin embargo, ello no afectó significativamente al proyecto en su conjunto, ya que las actividades centrales no fueron afectadas.

Un segundo —y más serio— problema experimentado fue la demora en la entrega de los resultados de algunas de las instituciones comprometidas en el proyecto; en completar a tiempo los informes de los estudios componentes que, salvo excepciones, fueron entregados fuera de los términos previstos. Ello afectó significativamente la preparación del informe final, en cuanto no era posible para los responsables de su redacción modificar el período previsto para esa actividad, en función de otros compromisos contraídos. El hecho de que solamente en las últimas dos semanas pudiera disponerse de la casi totalidad de los informes componentes ha impedido el grado de aprovechamiento de la riqueza informativa contenida en ellos y que hubiera sido deseable. Con todo, dada la urgencia de comenzar a difundir esta información empírica en el contexto de las discusiones de la ley electoral que se avecinan, se ha preferido lanzar este informe que tiene mucho de provisional, con plena conciencia de sus limitaciones.

## 6.

### LAS FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS

Para el desarrollo de los análisis que siguen, se contó con dos fuentes importantes ya existentes de información cuantitativa global sobre el conjunto de ciudadanos:

- Los archivos del Registro Electoral, que brinda datos desagregados por edad, género, municipio en el que se declaró residente el empadronado y alfabetismo, para el conjunto de los ciudadanos registrados. Ha proporcionado además datos sobre los ciudadanos incorporados durante la campaña de empadronamiento masivo y sobre su posterior comportamiento electoral, sobre los ciudadanos que no han llegado a razonar su cédula, sobre los volúmenes anuales de depuración de fallecidos, la incorporación de nuevos inscritos y de traslados de residencia, que son utilizados para fundamentar algunos de los argumentos que se desarrollan.
- Las estadísticas de población, que proporcionan información por municipio, sobre la estructura de edades y de género de la población. A partir de las mismas hemos calculado los datos correspondientes a la población en edad de votar por municipio.

El proyecto desarrolló otras fuentes de datos cuantitativos, y en particular:

- A partir de la información proveniente de cada Junta Receptora de Votos, se indicó en un campo especial del padrón a quienes votaron o no en las elecciones de 1999. Ello permitió definir subconjuntos de votantes y no votantes, lo que permitió análisis estadísticos desagregados por grupos etarios, género, nivel de alfabetismo de quienes votaron y no votaron el 7 de noviembre de 1999, a partir de los datos incluidos en el Registro Electoral (Componente 6).
- Datos a nivel municipal basados en el Censo de 1994 sobre las proporciones de población indígena y de población urbana, que se han utilizado para analizar posibles relaciones entre esas varia-

bles y el nivel de participación / abstencionismo. Esos datos fueron compilados por la Universidad de San Carlos, en el contexto del componente 4.

- Datos provenientes de preguntas sobre situación de empadronamiento e intención de voto, incluidas en encuestas nacionales realizadas por ASIES y la empresa Borge y Asociados antes del proceso electoral. Ambas se realizaron sobre muestras de 1200 personas (Componente 5).
- Información diversa sobre la participación ciudadana en municipios de mayoría indígena, de las diversas etnias, así como el registro de causas para participar o no hacerlo, realizado por Klaro Comunicaciones (Componente 14).
- La encuesta nacional realizada por ASIES a fines de noviembre, para obtener información sobre las causales de no participación, empadronamiento y voto. Se trata de una investigación de tipo descriptivo que utiliza una muestra de 1200 personas, estadísticamente representativa, estratificada por áreas metropolitana, urbana y rural y que respeta cuotas de población por departamento. La asignación de boletas dentro de cada municipio se hace al azar respetando la proporción de población masculina y femenina en cada departamento y se ha tomado como unidad primaria de muestreo de este estudio el sector censal (Componente 11 del proyecto).
- El componente a cargo de las Universidades de San Carlos y Rafael Landívar, que recolectó información de gran utilidad registrando el comportamiento de los ciudadanos abstencionistas en sus aldeas de origen, en vez del enfoque usual de observar el proceso de votación. El trabajo de campo proporciona información sobre distancia a Centros de Votación, costo, disponibilidad de transporte, formas de movilización de los votan-

tes y el papel jugado por partidos políticos, comités cívicos, ONG y otras organizaciones de la sociedad civil. La USAC y la URL realizaron 952 y 497 entrevistas en 102 y 52 comunidades respectivamente (Componente 10).

- El componente 7, a cargo de IEPADES, consistió en compilar información sobre las actividades de promoción a favor del voto desarrolladas por varias organizaciones no gubernamentales. Lamentablemente, la información presentada describe el tipo de instrumento utilizado (foro, talleres, etc.) pero no contiene datos que permita cuantificar la actividad realizada, ni proporciona la distribución geográfica de las actividades a nivel municipal, lo que hubiera permitido correlacionar más efectivamente las actividades de promoción con los datos de participación.

Todos los trabajos mencionados anteriormente contienen importante información cuantitativa. Adicionalmente, algunos componentes, que se describen a continuación, se concentraron casi exclusivamente en análisis cualitativos. Ellos son:

- Los grupos focales desarrollados por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sobre causales de la decisión de participar o de no hacerlo, y sobre el impacto de las campañas de educación cívica, sensibilización, etc., en la decisión de votar. Se realizaron 16 grupos focales apuntando al análisis de la participación de mujeres y jóvenes de áreas urbanas y rurales. La distribución fue la siguiente: dos en Quetzaltenango/Totonicapán (Región occidental), dos en Cobán (Región Verapaces), dos en Chiquimula (Región oriental), dos en Escuintla/Retalhuleu (Región Costa Sur) y 8 en Guatemala (Región central) (Componente 12).

- La USAC y la URL recolectaron información cualitativa de mucha utilidad entre ciudadanos de aldeas donde no hubo mesas de votación, entrevistando a personas que no votaron. También se investigó el tema de la distancia, del transporte, el papel jugado por los Partidos y los efectos de la propaganda electoral.
- El estudio realizado por Klaro Comunicaciones en 11 localidades de mayoría indígena, cubriendo los cuatro grupos étnicos mayoritarios del país: K'iché, Kaqchikel, Q'eqchi y Mam. También se ha incluido una localidad Tz'utujil, Santiago Atitlán, relevante por su trayectoria histórica y su larga lucha de reivindicaciones sociales. Además de esta localidad, se seleccionaron a Xelajú, Quetzaltenango; Santa Cruz del Quiché, Quiché; San Martín Jilotepe, Chimaltenango; San Martín Sacatepéquez, Quetzaltenango; Santa María Chiquimula y Totonicapán, Totonicapán; San Juan Chamelco y San Pedro Carchá, Alta Verapaz; Sololá, Sololá; San Ildefonso Ixtahuacán, Huehuetenango; Almolonga, Quetzaltenango. El estudio utilizó tres instrumentos metodológicos: (a) observación directa con la ayuda de una guía de aspectos a observar (b) guía de entrevistas con preguntas abiertas para informantes clave y (c) sesiones de grupos focales (Componente 14).
- Los grupos focales realizados por el Instituto de Gerencia Política de la Universidad Rafael Landívar, en los que participaron dirigentes locales pertenecientes a partidos políticos y comités cívicos, ex-alumnos de sus Seminarios de Formación Política. Se realizaron seis grupos focales en Guatemala, Quetzaltenango, Huehuetenango, Escuintla, Cobán y Zacapa, con un total de 60 participantes.

- Estudio especial sobre trabajadores migrantes realizado a través de un investigador contratado y que buscó obtener información sobre el número de personas afectadas, municipios de origen de las migraciones, e identificación de períodos de baja migración, analizando la información obtenida desde el punto de vista de su impacto sobre la participación electoral (Componente 8).

Un estudio previsto sobre poblaciones reasentadas no llegó a completarse por problemas de salud del investigador responsable.

## 7.

### **ORGANIZACIÓN DE ESTA PUBLICACIÓN**

La segunda parte de esta publicación analiza algunas cuestiones teóricas de carácter preliminar. En primer término, se desarrolla un breve análisis de la literatura comparada sobre los factores determinantes de la participación electoral, y de su eventual relevancia en el caso específico de Guatemala. La siguiente sección discute los errores y problemas que introduce la forma usual de medición de la participación/abstención electoral en Guatemala y plantea las modificaciones que resultan de la medición de la participación en la forma usual en la literatura, así como del uso de patrones de medida correctos.

Los capítulos III y IV analizan el impacto de los factores individuales e institucionales en la participación electoral. Las secciones que la componen tratan sobre voto y género, la participación electoral según los diferentes rangos etarios, el voto de las comunidades indígenas, el impacto del analfabetismo, para luego discutir cuestiones institucionales

como la fecha de las elecciones y, particularmente, las dificultades que rodean al proceso de registro y voto.

El capítulo V recomienda una serie de posibles soluciones, poniendo particular énfasis en la introducción de un documento único de identidad, en un rol activo de las autoridades electorales que deberían ir hacia el ciudadano en vez de confiar en su iniciativa, en la descentralización de las Juntas Receptoras de Votos, y en medidas complementarias de educación cívica, especialmente diseñadas para alcanzar a los grupos en los cuales parece concentrarse la abstención.

Por último, se acompaña un anexo estadístico que contiene un conjunto de tablas y gráficas, parte de los cuales corresponden a la información incluida en los siguientes capítulos. El anexo agrega también otra información que completa la que aparece mencionada en el texto. Se trata de una sección que puede tener una utilidad suplementaria, de carácter cuantitativo.

## Capítulo II

### EL MARCO TEÓRICO

#### 1.

#### INTRODUCCIÓN

Si la participación política es el pivote de la vida democrática, es importante precisar para efectos de esta Investigación lo que se entiende por democracia. Y es preciso hacerlo, ajenos a toda pretensión académica, porque se trata de un término polémico desde el punto de vista conceptual y porque apunta a las más variadas experiencias históricas. Sobre todo en esta época presente que nos toca vivir, calificada por la extensión creciente de regímenes electorales, a los que se califica, *ab initio*, de democráticos. De hecho vivimos una época en que la geografía democrática cubre cada vez más países y regiones donde antes no existió. O donde la calificación democrática era esencialmente cuestionable.

De las diversas acepciones en uso, hemos agrupado las más importantes en dos vertientes teóricas, que tienen interés para los fines de este trabajo. Por una parte, existe una aproximación conceptual de naturaleza prescriptiva, que intenta desarrollar lo que sería una concepción ideal de la democracia a la que se identifica como sociedad, como sistema político, como régimen de gobierno. Es la búsqueda de un tipo ideal de convivencia entre ciudadanos cuya elaboración se utiliza para comparar, normativa-

mente, situaciones históricas diversas. De esa comparación, las experiencias vivas de democracia real se aproximan o se alejan según los ingredientes con los cuales se haya construido el tipo ideal.

Por otra parte, también circula una orientación de carácter descriptivo, que busca elaborar una noción de democracia que se basa en observar las que existen en la realidad, las que mejor funcionan en términos de libertad individual y satisfacción de esos intereses. Es una aproximación empírica que identifica y agrupa los rasgos de las sociedades, de los sistemas políticos o de los regímenes que son considerados hoy día, sin discusión, como democracias. Vale la pena recordar a Sartori que sale al paso de esta doble distinción apuntando *que lo que es la democracia, no puede separarse de lo que la democracia debería ser*.<sup>12</sup>

Ambas perspectivas han dado paso a nociones explicativas de la democracia que enfatizan, unas menos y otras más, el tema de la participación ciudadana. Una de ellas, probablemente la más utilizada, fue elaborada hace mucho tiempo por Schumpeter, y con pretensiones de teoría clásica postula que la democracia es un sistema institucional para llegar a decisiones políticas, que busca realizar el bien común al movilizar a los ciudadanos para que elijan a un grupo (una élite) de personas capaces de reunirse y llevar a cabo (realizar) la voluntad popular.<sup>13</sup> Para este autor, la característica fundamental de la democracia *no es tanto la participación como la competencia entre élites*. La participación electoral asegura la competencia entre grupos calificados que buscan el apo-

<sup>12</sup> G. Sartori, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatam House Pub., Chatam, 1987, p. 7.

<sup>13</sup> J.A. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, FCE, México, 1979.

yo popular. Es decir, en la visión restrictiva de Schumpeter, el voto no es más que el instrumento para elegir a la élite dirigente.

En otra perspectiva, apoyada en una visión más ecléctica y participativa, se define a la democracia como el sistema político por medio del cual se escoge a quienes van a dirigir el destino de la sociedad, a través de elecciones periódicas, competitivas y abiertas, asegurando a todos los ciudadanos el derecho a elegir y ser electos, así como el libre uso de sus derechos políticos. Como puede verse, aquí la participación generalizada es un elemento esencial de la calidad democrática. Una intensa movilización ciudadana resulta útil para construir un sistema auténticamente democrático. Esta participación en la política que se postula, permite ejercer control por parte de los votantes, sobre los que mandan y obtener respuestas adecuadas de estos. Y difícilmente se pueden lograr ambos resultados si las mayorías permanecen inactivas. La democracia y sus valores sólo se realizan si se asegura el compromiso permanente e intenso del ciudadano en la vida política.

## 2.

### **TEORÍA DEMOCRÁTICA Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA**

Las teorías elitista y participativa de la democracia ofrecen perspectivas diferentes acerca de la participación, pues la primera la considera sólo como un medio para dirimir la competencia entre grupos dirigentes (élites), en tanto que la segunda, hace de ella un elemento fundamental de la democracia. Suelen distinguirse cuatro dimensiones fundamentales para caracterizar las distintas forma de participación:

- El tipo de influencia: en efecto la (participación) votación tiende a ejercer una presión relativamente alta sobre los grupos gobernantes, o de la oposición, dado que su resultado determina la permanencia o no de los mismos en el poder.
- El alcance del resultado: la votación tiene efectos hacia toda la ciudadanía y mientras más participación haya, los alcances serán mayores, y en esa medida las decisiones personales pierden importancia.
- Las críticas al sistema: en relación con lo anterior, cuando mayor sea el alcance de los resultados de una votación, tanto más probable es que se incorporen visiones e intereses contrarios, por lo cual la participación puede traer conflictos entre posiciones encontradas. Pero no es un conflicto individual sino sistémico, al que se quiere modificar.
- La votación implica una cierta iniciativa individual; toma tiempo y requiere cumplir con un cierto procedimiento establecido. Al ciudadano le llega todo esto ya establecido y sólo debe seguir las reglas, adherirse. Es decir, votar implica un esfuerzo mínimo de carácter individual.

La participación puede tener, en consecuencia, efectos personales y sistémicos. Interesan para este trabajo, estos últimos. Según la teoría de las élites de Schumpeter, las elecciones, es decir, la participación electoral, son condición necesaria para generar una competencia entre líderes políticos. Sin embargo, esa competencia no necesariamente requiere un alto grado de participación para asegurar al sistema su condición democrática. La experiencia internacional sugiere que no siempre las altas cuotas de participación ciudadana son la expresión de una democracia saludable. Algo de esto se argumentó en

la Primera Parte. Pero no hay ninguna duda que la democracia política requiere siempre e inequívocamente de la participación ciudadana y la forma conspicua como ésta se manifiesta es a través del proceso electoral. Desde *el punto de vista individual*, la votación es la única forma de participación política que combina tres características excepcionales: universalidad de acceso, igualdad de influencia y un carácter privado.<sup>14</sup>

### 3.

#### LOS ARGUMENTOS TEÓRICOS SOBRE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL

La literatura comparada sobre el tema ofrece diversos conjuntos de teorías o explicaciones. Veamos en primer lugar las más tradicionales, que intentan explicar las variaciones en el nivel de participación<sup>15</sup> desde perspectivas diferentes. Cada una de las cuales ofrece puntos de vista interesantes para la comprensión del problema del abstencionismo en Guatemala, que intentaremos subrayar en cada caso.

Votar tiene un cierto costo y requiere que el votante invierta ciertos recursos en el acto de votar. Hay, en consecuencia, argumentos teóricos basados en la *disponibilidad de recursos* del votante. En la medida en que votar requiere *recursos (mínimos o no) de conocimiento, tiempo y dinero*, la participación esta-

<sup>14</sup> S. Rokkan, *Mass Suffrage, "Secret Voting and Political Participation"*, en *European Journal of Sociology* 2:132, citado por Eva Anduiza Perea *¿Individuos o sistemas? Las razones de la abstención en Europa Occidental*, CIS, Madrid, 1999.

<sup>15</sup> Cf. Arend Lipjhart, "Turnout", en Richard Rose et alii, *Encyclopedia of Elections*, Washington, CQ Press, 1999, pp. 314-321.

ría sesgada a favor de aquellos que disponen de esos recursos. Comparaciones empíricas señalan que en casi todos los países a mayor riqueza, *status* social o educación del votante, mayor es la participación en las elecciones. Pero la teoría ha perdido vigencia en su aplicación a las democracias de los países desarrollados, por cuanto en la mayor parte de ellos el proceso de votar se ha facilitado hasta un punto en el cual los recursos necesarios son insignificantes. Lo contrario ocurre en los países menos desarrollados. Por otra parte, esas teorías no explican bien las diferencias en la participación entre los distintos países (¿porqué la participación es tanto más baja en Colombia que en Malta o en las Seychelles?), ni explican las diferencias entre elecciones de distinto tipo o en distintos momentos, ya que los recursos necesarios para votar no varían sustancialmente entre un tipo y otro de elección.

Como podrá verse, estas aproximaciones teóricas tienen gran relevancia potencial en el caso de Guatemala. Ciertas características de la administración electoral, como el relativamente engorroso proceso de registro, o la distancia del votante en relación con los lugares de votación, hacen que los costos sean significativos, en un contexto donde los recursos de la mayor parte de la población son relativamente escasos.

Una segunda familia de teorías agrega a la consideración de los costos, los beneficios —reales o supuestos—<sup>16</sup> que se derivan de la participación en las elecciones. Si los resultados de las elecciones son enteramente predecibles, los beneficios que se de-

<sup>16</sup> Aunque la influencia del voto de cada individuo es minúscula, los estudios sobre el tema sugieren que los individuos que participan tienen una percepción exagerada de la importancia de su voto.

rivan de la participación individual son percibidos como nulos. En cambio, el voto tiene mayor probabilidad de tener impacto si las elecciones son competitivas, un factor contextual que los análisis comparativos relacionan positivamente con la participación. La teoría también explica razonablemente porqué la gente vota menos en las elecciones percibidas como de menor trascendencia, y vota más cuando se realizan elecciones presidenciales o varias elecciones simultáneamente, en cuanto se supone que ello aumenta el beneficio sin que varíe el costo.

Pero esta teoría no explica suficientemente bien porqué las diferencias son tan grandes. ¿Eran acaso tan poco importantes los temas de la Consulta Popular de mayo de 1999 como para justificar una participación tan baja? Se ha sugerido que en Guatemala, el desencanto con los partidos políticos ha tendido a producir un comportamiento que daría alguna razón a esas teorías. Los beneficios del voto para un individuo con una percepción negativa del conjunto de partidos políticos, que considera que todos harán lo mismo si llegan al poder, son evidentemente nulos. Por el contrario, hay momentos particulares de mucha confrontación política, de crisis, candidatos con especial atractivo, o procesos de polarización ideológica, que actúan aumentando la percepción de la utilidad del voto.

Un tercer grupo de teorías, más en boga, argumenta que la participación de los electores es el resultado de esfuerzos deliberados para persuadirlos a votar. La participación, entonces, dependería de los esfuerzos de movilización que tienen lugar en el contexto de un proceso electoral. La teoría tiene las mismas virtudes explicativas que la anterior, porque puede suponerse que cuanto mayor es la importancia de una elección, mayores serán los esfuerzos de movilización que desarrollan todos los actores

(partidos políticos) vinculados al proceso electoral, principalmente los contendientes.

Las teorías basadas en la movilización explican mucho más adecuadamente las razones para los diferentes niveles de participación entre electores y elecciones de diferente tipo. Los esfuerzos y recursos utilizados para movilizar a los electores en una elección nacional son muy superiores a los que se emplean en una municipal y ello podría explicar las diferencias significativas en participación que se observan.

Ello también se puede verificar en Guatemala, y la comparación de la Consulta Popular de mayo de 1999 con las elecciones generales que se celebraron seis meses después es muy ilustrativa. Los temas de la Consulta eran particularmente relevantes, no se veían afectados por el desencanto ni con los partidos, ni con el sistema político en general. No se trataba de escuchar promesas que más tarde podrían ser incumplidas, sino que los votos emitidos producían un efecto directo en el marco constitucional. ¿Por qué la participación fue tanto más baja que en las elecciones generales subsiguientes, que presentaban todos los defectos de los que se suele acusar al sistema de partidos y al proceso electoral? Los argumentos de las teorías de movilización proveen una adecuada respuesta. En el caso de la consulta, la movilización estuvo principalmente a cargo de numerosas organizaciones de la sociedad civil, y de las propias autoridades electorales, pero sin mayor participación de los partidos. Y hubo un empeño sistemático de muchas de esas organizaciones llamando a votar por el NO, o simplemente a no votar.

En el caso de las elecciones generales, el nivel de esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil y de las autoridades electorales fue similar al de la Consulta, pero los partidos y los comités cívicos

se involucraron en forma masiva en la movilización del electorado. Si se compara la movilización realizada por unos y otros, resulta evidente que el orden de magnitud de la movilización partidaria es mucho mayor que el de los restantes actores. En su conjunto, los niveles de movilización de la consulta fueron menores cuando se los compara con los desplegados en ocasión de las elecciones generales de noviembre. Ello podría explicar razonablemente la fuerte diferencia en la participación habida en la consulta popular y la ocurrida en las elecciones generales.<sup>17</sup>

#### 4.

### OTROS ARGUMENTOS TEÓRICOS SOBRE LA ABSTENCIÓN/PARTICIPACIÓN

Nuevas formulaciones se han propuesto ante la abundancia de experiencias actuales de abstención, y ante el dudoso valor explicativo de muchas explicaciones teóricas. Aún cuando alguna de las comprobaciones que siguen tienen limitada relevancia en el caso de Guatemala, vale la pena revisar brevemente los principales argumentos.

Desde una perspectiva macroanalítica, hay dos teorías que tratan de explicar las diferencias en los niveles de abstención.<sup>18</sup> Por un lado, está la llamada *teoría de la modernización*, que vincula los procesos

<sup>17</sup> Obviamente, ello no implica excluir otros factores concurrentes que puedan haber afectado la participación, como por ejemplo la relativa complejidad de las preguntas de la Consulta. Pero las diferencias de movilización aparecen como un factor explicativo muy claro.

<sup>18</sup> En esta sección, seguimos de cerca el resumen que trae el libro de Eva Anduiza Perea, *op. cit.* p. 14 ss.

de industrialización y urbanización con el incremento de la participación popular. Se dice que los procesos de desarrollo traen consigo aumentos en la intensidad de los estímulos ambientales, fundamentalmente a través de los medios de comunicación de masas. El medio urbano reduce drásticamente los costos de participación, pues vuelve más accesible a los ciudadanos, no sólo la información, sino los lugares donde se vota. Y, finalmente, la modernización produce una expansión de las clases medias, que por su posición en la estratificación social tienden a desarrollar actitudes políticas, a reaccionar más rápido ante estímulos políticos.

La otra teoría es la del *modelo comunitario* que postula que la participación es en gran medida resultado de la integración social del individuo, de los lazos de intimidad e identificación que se crean en el seno de la comunidad. La vida urbana produce individuos "suelos", sujetos aislados, sin el sentido de solidaridad como el que recrea la vida en la comunidad tradicional. La falta de identificación con los problemas de su comunidad se reflejarían en las tasas bajas de votación. Para esta teoría, cuando más pequeña, autónoma y bien definida sea una comunidad, más fácil es para los ciudadanos tomar partido en los conflictos políticos y participar.

En una perspectiva más microanalítica está el llamado *modelo de Columbia* que subraya la importancia de la integración social del ciudadano como un factor que favorece la participación. La categoría 'integración' es distinta de la que se utiliza en el párrafo anterior. En este tipo de pertenencia cuenta el *status* socioeconómico del individuo, la educación, la estabilidad residencial, el estado civil, el mejor acceso a la información y a la cultura, y hasta la afiliación y/o la experiencia organizacional que se

tenga, todos ellos elementos de una mayor integración.

Y finalmente, frente a ella está el llamado *modelo de Michigan* que atiende más a la relación entre el individuo y el sistema político. Este modelo explica la voluntad del votante como las actitudes políticas a largo plazo, dejando en segundo lugar el papel que puedan jugar las características socioeconómicas como determinantes del comportamiento electoral. Así, son dimensiones importantes el compromiso con la política, el sentido de responsabilidad y deber cívico o colectivo, la identidad partidaria o grupal, los sentimientos de interés, eficacia, cinismo o desconfianza hacia la política, etc. Este enfoque politológico se complementa con los llamados factores contextuales o institucionales que se mencionan más adelante (característica del sistema electoral y de partidos, competencia, etc.).

## 5.

### LOS ARGUMENTOS BASADOS EN FACTORES INSTITUCIONALES

La literatura sobre el tema también discute un conjunto de factores institucionales que tienen considerable influencia en los niveles de participación, y que ayudan a explicar las diferencias existentes entre países. El más obvio e importante de los factores institucionales es la eventual obligatoriedad del voto. Cuando el voto es obligatorio como en Australia, Argentina, Chile, Costa Rica o Uruguay, la participación tiende a ser alta. Los estudios sobre el impacto de la introducción o eliminación del voto obligatorio efectuados en Australia y los Países Bajos sugieren resultados superiores a los 10 puntos por-

centuales promedio, cuando se mantiene o elimina la obligatoriedad.

En Guatemala, el voto fue obligatorio hasta 1985 y los porcentajes de abstención de las elecciones precedentes no parecían ser altos. No obstante, no es posible entrar a calificar los aparentemente altos resultados de algunas elecciones de la década de los setenta, porque el clima electoral anterior a 1985 estaba calificado por la brutal represión al movimiento popular y por los efectos de miedo y autocontrol que originaban, sobre todo las políticas de la contrainsurgencia.

Otro factor considerado como influyente en los niveles de participación es la naturaleza del sistema electoral. En sistemas parlamentarios mayoritarios de circunscripción uninominal, los votos de la oposición no tienen "utilidad" en aquellos sitios en los que los resultados son previsibles. En cambio, en un sistema de representación proporcional los votos parlamentarios tienen mucha más probabilidad de ser tomados en cuenta y de tener influencia. También se argumenta que el multipartidismo que suele estar vinculado a la representación proporcional aumenta las probabilidades de que los votantes se sientan representados por un determinado partido. Ello ha llevado a sugerir que el nivel de participación en países con sistemas de representación proporcional y una estructura múltiple de partidos tienen un nivel de participación más alta, y algunos análisis comparativos dan apoyo al argumento.

Por último, los sistemas que efectúan varias elecciones simultáneas y que las realizan en días festivos también favorecen la participación. Se produce lo que se llama el 'voto en cascada', porque el voto presidencial posiblemente arrastra consigo el resto de las papeletas. La existencia de 'elecciones concurrentes', genera normalmente una alta concen-

tración de votantes. Al respecto, vale la pena recordar que Guatemala viene de experimentar elecciones generales que incluyen cinco elecciones simultáneas, su sistema electoral es proporcional, las elecciones se realizan en día domingo y la gama de opciones ideológicas fue la más completa de los últimos cuarenta años. Pese a esta concurrencia de factores favorables, la abstención aun se mantuvo a niveles elevados, lo que sugiere la limitada validez de esos factores específicos en el caso guatemalteco.

Es el último de los factores institucionales, que se relaciona con las modalidades prácticas para el ejercicio del voto, el que pareciera tener considerable importancia en Guatemala. Los esfuerzos requeridos para votar o el "costo" del voto, han tendido a desaparecer como factor relevante de la discusión académica, en la medida en que los distintos sistemas electorales han logrado simplificar en extremo el acto de emisión del voto, desarrollando el registro automático, permitiendo el voto por correo o en Centros de Votación que no corresponden a la residencia del votante (por vía del uso del *voto observado*, como en Uruguay o Australia), acercando la urna a los votantes, y utilizando urnas móviles o procedimientos especiales. En esas condiciones, el tema ya no tiene la importancia anterior y la discusión se centra en cuestiones de alta sofisticación tecnológica, como por ejemplo el posible voto desde el hogar, por medio de Internet.

Pero la cuestión de la complejidad del acto de votar es central en Guatemala, y es uno de los focos principales del análisis y recomendaciones desarrolladas en las secciones siguientes. El voto en las cabeceras municipales obliga a muchos votantes a recorrer grandes distancias para ejercer su derecho y es un problema que aparece mencionado constantemente en las discusiones sobre el tema de la

participación. Como se verá en la parte correspondiente, la distancia es un problema en ciertos medios rurales, pero no el principal.

Pero un tema de especial relevancia en Guatemala es el costo e inconvenientes relacionados con el proceso de registro ciudadano. En muchos países no se requiere un trámite especial para figurar en el padrón electoral, y la inclusión en el mismo se hace en forma automática, sin necesidad de una gestión específica por parte del ciudadano. El registro voluntario por iniciativa del ciudadano es un factor importante en la explicación del abstencionismo en los países que la mantienen. Un país en el cual esos problemas subsisten es Estados Unidos, y vale la pena incluir una cita que se refiere a la importancia relativa de este factor:

En los Estados Unidos se ha reconocido desde hace mucho tiempo que uno de los principales factores que limitan la participación son los dificultosos requisitos para el registro de los votantes. Especialmente en los casos en los cuales las fechas límite para el registro son muy anteriores a las elecciones y en que el horario de atención es limitado, el registro requiere considerables conocimientos, tiempo y energía —en un grado mucho mayor que el voto en sí mismo—. ... Las comparaciones entre la participación a nivel nacional y la participación en los pocos Estados que no tienen requisitos de registro, o en los que es posible registrarse en el mismo sitio y el mismo día de la elección ... sugieren diferencias de alrededor de 15 puntos porcentuales.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Arend Lipjhart, *op. cit.*, p. 318.

6.  
**ALGUNAS CARACTERÍSTICAS  
DE LA EXPERIENCIA DE GUATEMALA**

Guatemala presenta algunas características especiales que conviene recordar antes de entrar en el análisis de la información empírica. En primer lugar, se ha argumentado que la participación electoral en Guatemala está fuertemente influenciada por el pasado reciente. El punto de partida de los análisis efectuados en el país es el reconocimiento de un contexto histórico complejo marcado por dos hechos próximos. Un largo período autoritario cuyo rasgo calificador fue la tendencia a exclusiones políticas e ideológicas utilizando la fuerza y, como ya se dijo, con voto obligatorio en clave de miedo generalizado. Y un reciente y breve trecho de quince años en el que se viene intentando la construcción de una sociedad política democrática que no logra aún consolidarse plenamente. Es justamente en esta nueva época que la abstención puede ser la expresión negativa de un estado de ánimo. De hecho, son diversas las interpretaciones que las ciencias sociales en Guatemala han venido proponiendo frente al fenómeno social de la baja participación ciudadana.

Se divulgaron tres explicaciones diversas. Una, la considera como un acto de retraimiento político, herencia del período anterior. Si el voto ya no es obligatorio, una conducta pasiva en lo político podría acarrear menos problemas. Otra, lo califica como un abstencionismo de desconfianza. La experiencia de quienes no votan estaría influida por el recuerdo inmediato de los fraudes electorales tan evidentes. La perversión del acto de votar y sobre todo el de escrutar (que fue el procedimiento utilizado por los gobiernos militares) desanima a un buen grupo de gente, sobre todo aquellos con aptitudes para recor-

dar. Finalmente, una tercera explicación sería la del abstencionismo de rechazo, el que no vota para no legitimar un sistema en el que todavía no cree. Los sinsabores de esta incipiente democracia, que ha estado tan llena de contradicciones y ambigüedades, hacen que sea posible que muchos, en otra forma de racionalidad distinta de la del ejemplo anterior, no visualicen los cambios efectivos que objetivamente están ocurriendo en la vida política.

Una explicación que habremos de desarrollar más adelante, es que esas razones para no votar están vinculadas a una falsa concepción de la política, a una elemental desconfianza por los políticos y los partidos. O, simplemente, porque muchos creyeron que con la democracia todo se arreglaba. Los que esperaban más son probablemente los ciudadanos menos favorecidos por el desarrollo y la crisis de estos años, pero están reflejando así una pobre concepción de la democracia política.

Es ajeno a esta investigación hacer una historia de la vida electoral de Guatemala. Basta señalar en esta parte del marco teórico, un importante fenómeno vinculado al tema de la participación/abstención electoral: la volatilidad partidaria, que sin duda es el resultado de las percepciones que el ciudadano desarrolla en el acto de votar y que lo inducen a un cambio constante de las opciones partidarias. Baste recordar que los tres grandes partidos que concurren victoriosamente en la primera elección de la transición (1984), la de Asamblea Constituyente: el Partido Demócrata Cristiano, el Movimiento de Liberación Nacional y la Unión del Centro Nacional han desaparecido del escenario político.<sup>20</sup> En la expe-

<sup>20</sup> La DC ya no participó en 1999 en la elección presidencial. Obtuvo un diputado y así logró mantener su registro partidario. La UCN y el MLN fueron literalmente barridos en estas elecciones.

riencia de otras sociedades *donde no hay restauración sino instauración democrática*, la ausencia de lealtades partidarias puede producirse en la primera etapa de la transición, debido a la débil implantación partidaria. El manejo de esta hipótesis se vuelve difícil a la luz de la reciente historia guatemalteca. ¿El fenómeno de volatilidad está terminando en el país? No pareciera existir una tendencia a la consolidación de dos o tres grandes partidos. Y aunque no es el propósito de esta investigación el realizar predicciones, los hechos de la coyuntura sugieren notorias dificultades para la organización del sistema político.

Es probable que la abstención electoral analizada en el segundo capítulo y la volatilidad partidaria estén asociadas en cuanto estén expresando un malestar ciudadano o una mala conformación de su cultura política. Es importante señalar que, de persistir estas tendencias anómalas, la consolidación democrática estará en entredicho. ¿Por qué? Por cuanto se trata de dos fenómenos que debilitan la constitución del sistema político, eje en torno al cual se construye la sociedad democrática.

## 7.

### FACTORES ESTRUCTURALES, CONTEXTUALES E INDIVIDUALES DE LA ABSTENCIÓN

La abstención ha sido analizada como un comportamiento individual. Pero también debe ser vista como una conducta social en la que cuentan *factores individuales, contextuales y estructurales*. Los tres tipos de factores son importantes, sin duda con pesos relativos distintos y tal vez variando en una dimensión temporal.

Una primera observación en torno a los factores individuales puede servirnos de punto de partida: *¿los ciudadanos que no votan son diferentes en sus características socioeconómicas, culturales, ideológicas de los que sí lo hacen?*

Si los abstencionistas pertenecen de manera cierta a grupos sociales tradicionalmente excluidos por las más diversas razones, la investigación debería apuntar a explicar porqué ocurre esto en los nuevos ambientes que va creando la vida democrática. Hay algunas particularidades individuales que tienden a contribuir a que algunos grupos homogéneos a partir de tales rasgos, participen o se abstengan electoralmente. Pareciera ocurrir que en igualdad de condiciones los hombres tenderían a votar más que las mujeres, y lo hacen aún más si están *mejor integrados socialmente* que otros, en su comunidad; y si el conjunto de sus interacciones es más abundante y variada.

*La educación* desarrolla habilidades, dota de un instrumental que aproxima más al ciudadano a la vida pública, al interés o al compromiso social, al flujo de informaciones, etc. Se ha observado tradicionalmente que el nivel de educación se correlaciona positivamente con la participación. El nivel de ingresos y una *buena posición en la estructura social*, no sólo acompañan a la educación sino que puede despertar mayor interés por los asuntos no personales, otorgar mejores oportunidades o habilidades para participar, resultado de una mayor exposición a influencias culturales o ideológicas diversas. La *edad* es otro factor relevante. No parece existir entre los jóvenes un mayor compromiso o un mejor sentido de solidaridad e identidad. El *género* también es importante, en lo que se refiere, sobre todo, a la movilización y participación de las mujeres en contextos patriarcales.

En relación con el tema de las identidades, la participación o abstención puede relacionarse con la presencia más o menos aguda de clivajes religiosos, diferencias etnolingüísticas, distancias culturales regionales (rural y urbanas, sobre todo), etc. La heterogeneidad o la segmentación cultural, social, económica, pueden influir también en los comportamientos ciudadanos.

El análisis considera la existencia de factores contextuales, propios de cada elección. El más obvio y simple es el clima. Si, a igualdad de los restantes factores, en determinada elección se producen lluvias y tormentas, es obvio que la participación disminuirá. Eso ocurrió en varias regiones el 7 de diciembre de 1999.<sup>21</sup> Las elecciones difieren contextualmente en las características de la competencia planteada: es también obvio esperar una menor participación en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 1999, dado los resultados casi definitivos de la primera vuelta. Como se venía argumentando, las elecciones difieren en su tipo —la primera vuelta de elecciones presidenciales convoca más votantes que una elección municipal—. Aún cuando son factores de difícil especificación, las elecciones difieren contextualmente en términos del carisma de los candidatos participantes, de la situación económica prevaleciente, la existencia de una crisis política o económica y de factores similares.

El conjunto de rasgos mencionados anteriormente puede no ser suficiente para explicar la conducta política. Hay que considerar también lo que llamaremos el “marco institucional” como un factor estructural que estimula o disuade la voluntad ciudadana. Por un lado, está el conjunto de disposiciones

<sup>21</sup> Ver informes del trabajo de campo de la USAC y la URL (componente 10 del Proyecto).

legales y los procedimientos electorales, incluido el registro electoral, que determinan el costo de votar y, en el caso del voto obligatorio, el costo de no votar. Hay previsiones en la administración electoral que ayudan al ciudadano, tales como horario y fechas adecuadas,<sup>22</sup> acceso inmediato a las mesas de voto, trámites fáciles y directos para identificarse y para depositar el voto, boletas bien impresas, cortesía explícita del personal que administra el acto del sufragio, etc. Como hemos señalado reiteradamente, esos factores son de particular importancia en el caso guatemalteco.

Entre los factores estructurales presentes en Guatemala, la naturaleza de los sistemas electorales y la amplia gama de opciones ideológicas son factores que contribuyen a la participación. Influye también el carácter de las elecciones: presidenciales, parlamentarias, municipales o consultas. Las diferencias entre los distintos tipos de elecciones en términos de la movilización de los recursos de los partidos políticos serán utilizados para analizar la eficacia de las estrategias seguidas para incrementar la participación.

Por último, no hay que olvidar que el elector vota porque hay partidos políticos que proponen candidatos. Los partidos nacionales participan en toda la dimensión geográfica del país. Esa es la debilidad de los Comités Cívicos. Hay, pues, una relación del ciudadano con el sistema partidario, sin que sea

<sup>22</sup> Realizar elecciones el 26 de diciembre, es un claro ejemplo de fecha particularmente inadecuada, aunque las autoridades electorales no hayan tenido alternativa. En el sentido en que estamos utilizando el concepto de factores institucionales, las desactualizadas disposiciones constitucionales que establecen un tiempo mínimo de días entre primera y segunda vuelta, son parte de esos factores —difíciles de cambiar, tal vez, pero una parte esencial del problema—.

necesario que esté inscrito. Existen varias dimensiones. Una, es que los partidos ofrecen claves para orientarse en el mundo de la política, recursos para ayudar a decidirse finalmente para votar. En una elección es importante la oferta electoral y la existencia de opciones. Su dimensión empírica es lo que se llama la propaganda partidaria, cuya calidad influye sin duda en la opción final. Lo más importante en este aspecto es el conjunto de factores que llamaremos 'la tradición electoral', que alude a la fuerza que tienen las herencias más o menos recientes, como el fraude reiterado, la violencia y el temor, resultado de largos años de represión, todo lo cual puede determinar que un ciudadano vote pero no elija.

También es importante el anclaje que los partidos políticos tienen en la sociedad, que es como decir los vínculos orgánicos, ideológicos, emocionales, con los electores. Una tradición partidaria no sólo produce lealtades que se transmiten sino que movilizan más fácilmente al elector. Lo contrario ocurre con un sistema partidario volátil. También es importante la existencia de organizaciones sociales, vale decir, la organicidad de intereses sociales particulares o corporativos, al menos por una razón: porque es un indicador que ya existe una tradición de participación, de movilización, experiencias de lucha en torno intereses bien determinados. Una sociedad civil más compleja y extensa, puede producir ciudadanos más activos.

Finalmente, en la experiencia internacional tiene importancia el tipo de campaña electoral que se lleva a cabo, los recursos financieros y publicitarios movilizados, el lenguaje y los mensajes, el uso de la Televisión, la Radio, los actos de plaza y los sofisticados métodos del *marketing* político. Hoy día, hay una cierta relación entre la calidad de la campaña que se realiza y la movilización de los votantes, pero la

relación también es de cantidad. Esto no significa necesariamente que el que más dinero invierte, gana; significa que las probabilidades ciertas de triunfar tienen relación positiva con el monto de las inversiones realizadas.

En resumen, los factores individuales, contextuales y estructurales operan de manera cruzada en la decisión de abstenerse o votar. *El voto es un acto individual. El resultado de una votación es un hecho colectivo*, de masas. Cualquier sociedad puede ser analizada a la luz de los componentes anteriormente citados y esa es la tarea que nos proponemos, con las limitaciones del caso, en la experiencia de la sociedad guatemalteca.

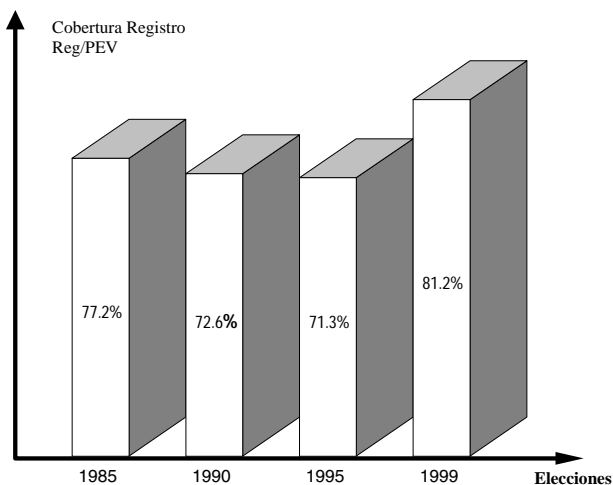
## 8.

### CRITERIOS DE MEDICIÓN Y PERCEPCIÓN DE LOS PROBLEMAS

Antes de entrar en la discusión de quiénes y cuántos votan en Guatemala, es necesario hacer algunas consideraciones técnicas importantes acerca del problema de la medición de la participación/abstención. La operación de medir y establecer la participación ciudadana es esencialmente el resultado de una relación que identifica cuántas personas votaron (cifra que forma el numerador) y cuantos estaban en condiciones de votar (que forma el denominador). El abstencionismo, obviamente, es la cara opuesta de esa medida. La medición es simplemente una operación aritmética de división, pero que presenta *complejos problemas de definición en la identificación del numerador y, particularmente, del denominador*.

La definición del numerador es relativamente simple, y usualmente se utiliza el número de votos **emitidos**. En algunos casos —no muy frecuentes—

**Gráfica 2**  
**COBERTURA DEL REGISTRO ELECTORAL, 1985-1999**



se utiliza como numerador el número de **votos válidos**. Así, por ejemplo, en los países en los cuales el voto es obligatorio, la abstención tiene un cierto costo, y puede considerarse que los votos en blanco y nulos son en parte una forma de abstención. Tal fue, por ejemplo, el caso de las recientes elecciones en Perú, en las cuales en la segunda vuelta la tercera parte del electorado optó por anular su voto, ante el retiro del candidato de la oposición. No es esa la experiencia de Guatemala, y es claramente preferible utilizar como numerador a los votos emitidos, y discutir separadamente la cuestión de los votos blancos y nulos.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Dado que el número de votos nulos y en blanco es significativo en Guatemala —en noviembre de 1999 hubo un 5% de votos nulos y un 3.6% en blanco— el uso de votos válidos disminuiría considerablemente la medida de la participación.

Los problemas se vinculan usualmente con la definición del denominador más adecuado. La forma tradicionalmente utilizada en Guatemala ha sido la de utilizar como denominador al número de ciudadanos inscritos en el Registro Electoral, que mide lo que podríamos llamar “participación (o abstención) de los registrados”.

La alternativa usual en los análisis comparativos es utilizar como denominador al total de personas en edad de votar (PEV). La principal razón que explica su popularidad es que, a diferencia de la medida anterior, proporciona una medida **total** de la participación. Adicionalmente, permite discriminar entre dos tipos de abstención: la de aquellos que ni siquiera llegan a registrarse, usualmente denominada como **abstención primaria** y la de aquellos que, aun cuando estando inscritos, deciden por una u otra razón, no votar, denominada **abstención secundaria**.

Como puede verse, los criterios usualmente empleados en Guatemala se limitan a medir la abstención secundaria. Ello sería razonable, en aquellos casos de registros electorales permanentes, como los de Argentina o Costa Rica, que capturan a prácticamente la totalidad de la población en edad de votar en ocasión de emitir un documento de identidad obligatorio.

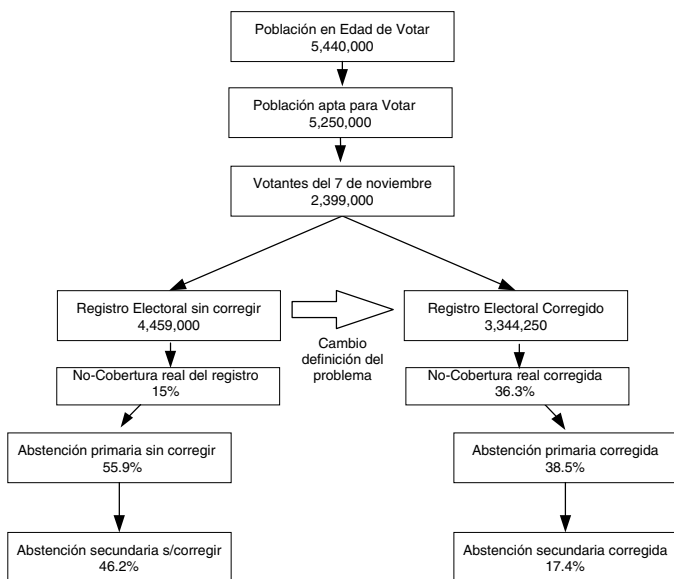
Pero no es ese el caso de Guatemala. La ciudadanía se adquiere *de jure* al cumplir los 18 años, y *de facto* al inscribirse en el Registro Electoral. **La cuestión de la abstención/participación parte de la adquisición de la ciudadanía, y no se limita al comportamiento de aquellos que han completado —o al menos iniciado— el proceso administrativo de inscripción.** Un argumento central en las propuestas que se efectúan más adelante es que el perfeccionamiento de la ciudadanía por la vía de la incorporación de los ciudadanos al registro, es una respon-

sabilidad que no debe recaer sólo en el ciudadano, como sucede en la actualidad, sino que es sobre todo una responsabilidad del Estado.

Pero el criterio de medición de la participación empleado usualmente en Guatemala tiende a ocultar algunas de las características reales de los problemas a enfrentar. La gráfica 2 presenta el total de ciudadanos registrados como porcentaje del total de guatemaltecos en edad de votar, en las cuatro últimas elecciones generales.

Los datos así expuestos sugieren que el problema que enfrenta Guatemala no es un problema de registro de electores. La relación entre el número de personas registradas y la población en edad de votar se mantiene relativamente constante alrededor del 78%

**Gráfica 3**  
**CRITERIOS DE MEDICIÓN**  
**Y PERCEPCIÓN DE PROBLEMAS**



y muestra claramente tendencias a la mejora. Lo contrario pasa con los porcentajes de participación de los ciudadanos registrados. Los valores son mucho más bajos y tienden a disminuir con la excepción de las últimas elecciones generales (1999). Las recomendaciones que surgen de este diagnóstico son relativamente obvias. Si bien es necesario mejorar la cobertura del Registro de Electores con vistas a que comprenda la totalidad de la población, la principal preocupación es la de motivar a los ciudadanos ya inscritos a que voten. De allí la importancia asignada a campañas organizadas alrededor de consignas como "Vota, tu voto vale" y similares.

Pero la utilización del número de ciudadanos registrados como patrón de medida o denominador tiene problemas adicionales, que van mucho más allá de los conceptuales. **El Registro de Electores no es en la actualidad un patrón de medida confiable en Guatemala, en el sentido que los datos en él incluidos correspondan efectivamente a ciudadanos en condiciones de votar, porque residen en el municipio que figura en el Registro como de residencia del votante.** Ello dista de ser así y es lo que se llama "un patrón enfermo". Se trata de un Registro cuya construcción comenzó en 1983 y que, en función de las imperfecciones del proceso de actualización de sus datos, ha ido "envejeciendo" e incorporando acumulativamente impurezas en los últimos quince años. No se trata de un fenómeno marginal, sino uno de magnitud considerable. Las razones de esa degradación sistemática del Registro son esencialmente cuatro:

- a) **Incompleta depuración de los fallecidos.** Ésta es una tarea de gran dificultad, ya que deben enfrentarse múltiples problemas, derivados de la falta de denuncia de muchos fallecimientos, de información incompleta en algunos de los falleci-

mientos denunciados y de mora en el envío de las partidas de defunción por parte de muchas autoridades municipales. En el caso específico de Guatemala, desde 1984 a la fecha se han eliminado del Registro por fallecimiento a 224,000 personas. Pero, de acuerdo con la información demográfica disponible, el número de fallecidos mayores de 18 años en ese período es de alrededor de 660,000 personas (Cf. Anexo Estadístico). Dado que el Registro, aún en la fecha en que se lo construyó originalmente, no incluía a la totalidad de la PEV, la cifra de "fallecidos inscritos" es menor, pero aún así, el número presumible de fallecidos no depurados es sustancial, y probablemente llega a 300,000. En consecuencia, el orden de magnitud de las "impurezas" de este origen puede estimarse en un 6.7% del total de personas incluidas en el Registro.

- b) **Inadecuada depuración de emigrantes permanentes.** Un número considerable de guatemaltecos ha emigrado al exterior luego de haberse inscrito en el Registro Electoral.<sup>24</sup> El Instituto Nacional de Estadística y el Centro Latinoamericano de Demografía han estimado que el saldo migratorio neto del período 1985-1990 fue de 250,000 personas y de 200,000 en el quinquenio siguiente.<sup>25</sup> Si bien en años posteriores el número

<sup>24</sup> Una motivación importante para solicitar la inscripción en el Registro es el requerimiento de presentación de la Cédula razonada para la emisión del pasaporte. Pero resulta suficiente la constancia de que se ha solicitado la inscripción en el Registro Electoral, por lo cual es presumible que numerosos emigrantes se hayan limitado a completar la primera etapa del proceso de registro al sólo efecto de completar la documentación necesaria para obtener el pasaporte y partir.

<sup>25</sup> Según los cálculos que aparecen en el Informe de Consultoría del PNUD, *La migración guatemalteca en los EE.UU.*

de emigrantes disminuyó, el saldo migratorio anual fue de alrededor de 30,000 personas a partir de 1995. Naturalmente, no todos los emigrantes estaban registrados —muchos eran menores de 18 años, o no estaban inscritos en el Registro—. Pero el número de emigrados incluidos en el Registro y que no se les ha dado de baja, es sustancial, probablemente una cifra de magnitud similar a la de los fallecidos no depurados.

- c) **Incorporación incompleta por falta de razonamiento de la cédula.** Como se ha señalado anteriormente, el procedimiento de registro empleado en Guatemala requiere una doble presentación del ciudadano. Según los datos correspondientes al cierre del padrón electoral para las elecciones generales de noviembre de 1999, el número de personas que solamente habían cumplido la primera parte del trámite era de 381,751, un 8.6% del total de personas incluidas en el Registro. Si bien esta categoría tiene algún traslape con las anteriores (casos de personas que efectuaron la primera parte del trámite a efectos de obtener el pasaporte y emigrar, o de personas que no llegaron a razonar su cédula por haber fallecido), otras fuentes de información sugieren que todavía tiene una importancia cuantitativa considerable. Así, por ejemplo, la encuesta efectuada por ASIES luego de las elecciones indica que un 7% de las personas presumiblemente registra-

1980-96, preparado por A. Rincon, S. Jonas y N. Rodríguez, habrían unos 800,000 guatemaltecos que llegaron a ese país, incluyendo legales o ilegales. Según el Cuadro 1 de ese Informe, entre 1980 y 1996 fueron admitidos legalmente 161,793, fueron sujetos de deportación 104,998. Se calcula que por cada migrante admitido hay por lo menos dos en situación anómala. Cf: *Cuadernos de Desarrollo Humano*, "Población y migración en el área rural", Guatemala, 1999, p. 14.

das que no votaron no habían razonado su cédula.<sup>26</sup> En el caso de la encuesta de la USAC un 6.2% de los empadronados que no votaron indicaron no haberlo hecho por la misma razón.

- d) **Falta de actualización de los datos de residencia.** La residencia del ciudadano tal como figura en el Registro define la mesa de votación a la que debe ir: allí está el nombre del votante y es el único lugar en que puede emitir su voto, ya que en Guatemala no existen posibilidades de que un ciudadano pueda emitir su voto en otras mesas de votación.<sup>27</sup> Aunque teóricamente el ciudadano está en condiciones de votar,<sup>28</sup> si el municipio de

<sup>26</sup> De las 1,200 personas incluídas en la muestra, 347 señalaron que no votaron. De esas 347, 123 indicaron que no lo hicieron por no estar registradas. Los porcentajes se han calculado sobre las 214 personas que no indicaron específicamente que no estaban registradas. Es probable que el porcentaje sea superior al 7% indicado en cuanto el porcentaje de abstencionismo que resulta de la encuesta es inferior al que se dió en la realidad, y a que algunos de los entrevistados pueden no haber estado registrados a pesar de no indicarlo al encuestador.

<sup>27</sup> El llamado “voto observado” (en inglés *tendered vote*) es una práctica utilizada por ejemplo en Uruguay para permitir que una persona vote (en las elecciones de circunscripción nacional) en una mesa de votación deiferente de aquella donde figura inscripto. Su voto se coloca en un sobre cerrado, y se computa luego de que las autoridades electorales verifican que su firma es correcta y que no ha votado en otro lugar. El voto por correo utilizado en Estados Unidos y Canadá y otras modalidades tienen el mismo efecto.

<sup>28</sup> Si bien lo haría irregularmente en el caso de las elecciones municipales. Ese parece ser un fenómeno de considerable importancia en algunas municipalidades. Así, por ejemplo, el número de inscriptos en el Registro Electoral en el Distrito Capital para las recientes elecciones fue de 758,500, mientras que las estimaciones de población en edad de votar (residentes mayores de 18 años) para ese distrito en 1999 sólo llegan a 600,000. Esas diferencias van más allá de los márgenes de error.

residencia está alejado del municipio de inscripción original, las dificultades para emitir el voto serán considerables, ya que se requerirá un traslado costoso tanto en términos de tiempo como de dinero.

Ahora bien, la modificación en el Registro del lugar de residencia requiere razonar la Cédula en el municipio de nueva residencia, un trámite adicional que requiere tiempo y dinero. Pero debido a que la Cédula de Vecindad continúa siendo un documento aceptado de identidad, aún cuando corresponda a otro municipio, la motivación para efectuar el trámite de nueva residencia es limitada. No es fácil estimar el número de personas en esas condiciones, pero es probable que constituya un porcentaje significativo del Registro. En la mencionada encuesta de ASIES el 7.9% de las personas presumiblemente registradas que no votaron indicaron que no lo habían hecho por estar inscritas en un municipio diferente del de residencia. En el caso de la encuesta de la USAC el número se eleva al 10.9%. Según el Censo de 1994, el promedio nacional de inmigrantes inter-municipales fue del 24% del total, lo que revela la magnitud de quienes cambian de domicilio. ¿Cuántos de ellos han registrado su nuevo domicilio para efectos de votar?

Algunos datos de otro origen permiten tener una idea aproximada de la magnitud del fenómeno. El Cuadro correspondiente del Anexo Estadístico proporciona información sobre emigrantes internos, proveniente del Censo de 1994. Como puede verse allí, alrededor del 80% de la población vivía en un municipio diferente cinco años antes del momento en el cual se recogieron los datos. Esa magnitud puede compararse con los datos de cambios en el Municipio de residen-

cia incorporados al Registro. El total de los cambios efectuados a lo largo de los 15 años de vida del Registro apenas llega al 3% del número de inscritos en 1999 —un 0.2% anual<sup>29</sup> (Cf. datos detallados en el Anexo Estadístico)—. La diferencia entre la magnitud de estos dos datos sugiere inequívocamente que las personas tienden a no registrar sus cambios de residencia.

En otras palabras el Registro —el patrón de medida de la participación— contiene un número significativo de personas a las cuales les resulta imposible o muy difícil votar: fallecidos, migrantes, los que no razonaron su cédula y los que cambiaron de residencia. No es fácil asignarles valores cuantitativos a cada uno de ellos. Pero la magnitud que puede inferirse de la información proporcionada en los párrafos anteriores sugiere que *alrededor del 25% de las inscripciones en el actual Registro corresponden a fallecidos, emigrados o a registración inadecuada o incompleta.*

Es también importante recordar que el grado de impureza del Registro crece con el tiempo. En las elecciones de Constituyentes de 1984, el recién construido registro seguramente casi no tenía impurezas, y el empleado en elecciones anteriores las tenían en menor grado que el utilizado en 1999. En otras palabras, parte de la disminución de la participación entre 1984 y 1989 se debe a que el “patrón de medida” era crecientemente imperfecto y tendía, por efecto de la “inflación” del Registro, a exagerar el fenómeno del abstencionismo.

<sup>29</sup> El número de cambios de domicilio aumentó significativamente en 1999, pero aún así los valores son muy bajos en comparación a la presumible migración interna.

El dato alternativo de la población en edad de votar (PEV) no está totalmente exento de problemas. En primer término, no es el producto de una contabilidad precisa, como lo es el número de inscritos en el Registro, sino que se trata de una estimación estadística —confiable, pero estimación al fin—. En segundo término, hay diferencias entre el denominador teóricamente adecuado —población apta para votar— y la PEV. Como se ha señalado anteriormente, la PEV incluye residentes mayores de 18 años que no pueden votar,<sup>30</sup> como los extranjeros residentes, militares y policías, a quienes la ley no concede la franquicia, e inhabilitados por otras causas. En el caso de Guatemala deben excluirse a alrededor de 60,000 militares y policías, excluidos de la franquicia o aptitud para votar, así como a reos condenados, para los cuales no hemos podido obtener estimaciones cuantitativas. Pero la PEV es un mejor patrón de medida, y esos errores son inferiores al 5%. Por otra parte, no se trata de errores acumulativos, sino que constituyen una proporción aproximadamente constante de la Población en Edad de Votar. No ha sido posible obtener estimaciones del número de extranjeros residentes mayores de 18 años. Pero hemos supuesto que el total de residentes no incluidos en la franquicia —policías, militares y extranjeros residentes— es de alrededor de 200,000. En consecuencia, la estimación utilizada más abajo para la población apta para votar es de 5,250,000.

El tema de la medición no es una cuestión meramente teórica, sino que tiene una profunda influen-

<sup>30</sup> Ello hace que la PEV sea una medida inadecuada en países que son fuertes receptores de migración, como Estados Unidos en la actualidad o Argentina y Uruguay, a principios de siglo. Pero ese no es el caso de Guatemala, donde se presenta el fenómeno opuesto: emigración.

cia en la definición y la percepción de la naturaleza del problema de la abstención. El número de inscritos en el Registro Electoral utilizado para las elecciones de 1999 (Reg) era de 4,459,000. La población en edad de votar (PEV) para 1999 puede estimarse en 5,440,000 personas y, en consecuencia, la población apta para votar (PAV) se estima en 5,240,000 personas. El 7 de noviembre votaron 2,397,000 personas (Vot).

Utilizando los datos en la forma usual, resulta que el 82% de los 5,440,000 ciudadanos mayores de 18 años estaba inscrita en el Registro (Reg/PEV). Si descontamos de la población residente a los no incluidos en la franquicia, la cobertura del Registro sube al 85% (Reg/PEVCorr). En la confortable perspectiva de esos datos, la cobertura del Registro es adecuada y el probable abstencionismo primario es un problema acotado, que apenas llegaría al 15% si todos votaran.

En cambio, de los 4,459,000 inscritos sólo votó el 53.76%, la medida de la participación tradicional en Guatemala. El problema pareciera ser el de un abstencionismo secundario que llega al 46.24%, lo que sugiere que no existe mayor motivación para votar u otro tipo de dificultades para hacerlo. La pregunta que surge de esa visión del problema es obvia ¿Cómo llevar a las urnas a ese 46.24% de guatemaltecos inscritos que no se acercaron a los centros de votación? Por cierto, esa visión también tiene consecuencias en la asignación de recursos, y los esfuerzos de motivación recibieron la tajada del león.

Pero si introducimos en el análisis el hecho de que el Registro contiene un número significativo de errores, y estimamos los mismos en un 25% del total de inscritos, el análisis y la identificación de los problemas se modifica radicalmente. Si se utiliza el número corregido de inscritos en el Registro (Reg-Corr) que es de 3,344,000 la abstención total —la

relación entre población en edad de votar y votantes— no varía. Pero la cobertura real del Registro (RegCorr/PEV) baja del 85 al 63.7%. La participación medida en la forma tradicional en Guatemala pasa del publicitado 53.76% a un mucho más aceptable 71.7%, cuando se utilizan los datos corregidos del Registro (Vot/RegCorr). Como puede verse en la gráfica, esas diferencias cambian la percepción de la naturaleza del problema de la participación.

La percepción que surge de utilizar los actuales criterios de medición es la de un problema menor de registro (15%) y un problema central de ciudadanos que, estando inscritos, no concurren a votar (46.2%). Pero si se utilizan criterios de medición más adecuados, cambia la naturaleza de los problemas. La abstención continúa siendo alta, pero su causa principal son los ciudadanos no registrados (36.3%) y la abstención de los ya registrados aparece como considerablemente menor (18.2%).

En la tercera parte de este trabajo se analizará en mayor detalle el comportamiento de distintas categorías de electores, tratando de utilizar en lo posible la importante distinción entre abstencionismo primario y secundario. Dada la relativamente pequeña diferencia entre PAV y PEV y la gran dificultad de efectuar estimaciones de la PAV por género, edad o etnia, utilizaremos en lo que sigue a la población en edad de votar como patrón de referencia. Lamentablemente, no siempre es posible obtener esos datos, ya que si bien puede estimarse razonablemente la PEV a nivel global y por género, su distribución por rangos etarios, por alfabetismo o por etnia, es compleja y de imposible estimación con la información disponible.

## Capítulo III

### LOS FACTORES INDIVIDUALES EN LA PARTICIPACIÓN

#### 1. INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre las características individuales de los electores y sus niveles de abstencionismo han sido estudiados con frecuencia en otras sociedades. Se trata de un primer tema frecuentemente analizado. Ciertas regularidades que aparecen en el comportamiento del abstencionista son bien conocidas. Un viejo trabajo comparativo de uno de los teóricos más importantes de la ciencia política, S. M. Lipset, las presenta así:

Las pautas de participación política muestran un parecido sorprendente entre países: Suecia, Estados Unidos, Noruega, Finlandia y otros ... Los hombres votan más que las mujeres; quienes tienen más educación votan más que los menos educados; el ciudadano más que los que viven en espacios rurales; los que tienen entre treinta y cinco y cincuenta años votan más que los más jóvenes y los casados más que quienes no lo están; las personas de mayor status más que las de bajo status y los miembros de organizaciones votan más que los no afiliados ...<sup>31</sup>

<sup>31</sup> S.M. Lipset, *Political Man*, Londres, Heinemann, 1969, p. 182 (Traducción nuestra).

En el caso de Guatemala, no es posible obtener información confiable y/o detallada respecto a todas las variables mencionadas por Lipset. Si bien los datos por género y por rango etario son detallados y confiables, los referidos a educación son de difícil uso, ya que no han sido calculados con criterios similares. Así, por ejemplo, el Registro Electoral clasifica el nivel educativo en términos de analfabetos y no analfabetos, mientras que las encuestas llevadas a cabo dentro de este proyecto han preguntado a los entrevistados cuál fue el último año de estudios cursado.

La información sobre residencia urbana o rural. Si bien se dispone de información relativamente detallada en el ámbito municipal (tanto para los registrados como para los que votaron (o no) en noviembre de 1999, las clasificaciones de urbano y rural utilizadas en Guatemala son muy antiguas y resultan de una vieja disposición gubernamental de la época de Ubico.<sup>32</sup> De acuerdo con esa clasificación, un municipio que contiene una concentración urbana en la que vive el 85% de la población del municipio obviamente tendrá una proporción muy alta de población urbana. Pero también la tendrá un municipio en el que el 80% de la población se concentra en pequeñas aldeas típicamente rurales que, según esa definición de 1936, constituyen habitantes urbanos. Ello puede sesgar las interpretaciones.

La información relativa a la composición étnica de la población es relativamente confiable, en cuanto se basa en las estimaciones de proporción de población indígena correspondientes al Censo de Población

<sup>32</sup> Se trata de un Acuerdo Gubernativo del 7 de abril de 1938, que establece una definición de lo que es rural y urbano que ha perdido actualidad. Ver, *Guatemala: el rostro rural del desarrollo humano*, 1999, Guatemala, p. 131.

ción de 1994, suficientemente reciente. Pero los cálculos se hacen por porcentaje de población en el municipio, lo cual sólo permite una aproximación. Por el contrario, se carece totalmente de información sobre el estado civil de registrados y votantes, sobre su pertenencia a organizaciones y especialmente sobre la condición socio-económica, el lugar que el votante ocupa en la estratificación social, que constituye una variable decisiva en todo análisis.

Las siguientes secciones analizan la información cuantitativa disponible, agregando en cada caso los datos e información cualitativa recogida por las Instituciones que participaron (componentes) en la investigación. Obviamente, la profundidad del análisis es mucho mayor en lo que se refiere a género o edad.

## 2.

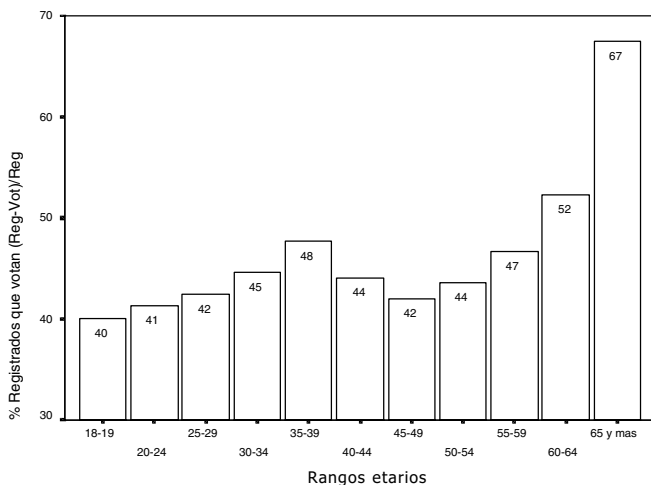
### **EDAD Y PARTICIPACIÓN: ¡AQUÍ SÓLO VOTAN LOS QUE ESTÁN EN LA FLOR DE LA EDAD!**

**La edad** es un factor personal importante al analizar las modalidades de comportamiento ciudadano. Al hablar de edad estamos pensando, en primer término, en la juventud. No hay una regularidad empírica de alcance internacional que en este momento permitiera afirmar que el joven es más propenso para estar a favor de aceptar mayores compromisos políticos o de otro tipo, pero de carácter social. De hecho, las simpatías, o la solidaridad con los otros, el desarrollo de un sentido profundo por el bien común o con los valores de la equidad y la justicia social, no corresponden necesariamente a una etapa de la vida personal, a la edad, sino a determinados momentos históricos, que podrían llamarse movimientos de ruptura, tal como ocurrió al final de los años sesenta

en todo el mundo. Fenómeno del cual los guatemaltecos no fueron ajenos.

Ciertamente, ha habido períodos en la historia, hoy día lejanos, en que se produce una mayor sensibilidad por la participación en acciones colectivas, en modalidades de gran actividad social y política. Y son los jóvenes los que particularmente están presentes con su generosidad y valentía. En la historia de Guatemala, ha habido varios momentos en que la juventud estudiantil ha sido protagonista de acciones y proyectos colectivos, como las luchas contra las dictaduras. En Guatemala eso es un recuerdo del pasado, como ocurre en todas partes, en lo que Habermas llama la pérdida de las “energías utópicas”.

**Gráfica 4**  
**REGISTRADOS QUE NO VOTAN**  
**SEGÚN GRUPOS DE EDAD**  
(Abstención como se mide en Guatemala)



Fuente: TSE y Estadísticas de Población.

El ambiente político nacional es distinto. Y por ello, no es esa la situación que indica la información estadística disponible en el caso de la Guatemala de hoy. En forma similar a lo que sucede con los datos globales, la forma en la cual se mide la abstención en Guatemala arroja resultados engañosos, particularmente en lo que se refiere a la participación de los jóvenes. En las elecciones de noviembre de 1999, votaron 106,440 jóvenes de 18 y 19 años, que representaban el 59.9% de los 177,569 jóvenes de esa edad registrados. Ese porcentaje de participación es similar —y aún levemente superior— al de los adultos de 45 a 49 años, de los cuales sólo votaron el 58% de los registrados. La gráfica 4 proporciona información completa de los niveles de abstención por rangos etarios, medidos en la forma tradicional, es decir con el método de la abstención secundaria.

Los datos así medidos sugieren un comportamiento relativamente uniforme, no correlacionado con la edad de los votantes. Entre los 18 y los 60 años, la abstención promedio en las elecciones de noviembre fue del 43.7%, pero la dispersión alrededor del valor promedio es muy pequeña —unos cuatro puntos porcentuales—. La abstención obviamente aumenta a partir de los 60 años, en función de los problemas de salud y de las dificultades de movilidad que tienen estos grupos etarios.<sup>33</sup>

Pero lo señalado sólo es, como en el caso anterior, una consecuencia directa de utilizar el número de ciudadanos registrados. Si la abstención se mide en relación con la población en edad de votar (PEV), los resultados cambian radicalmente. La gráfica 5 detalla esa información.

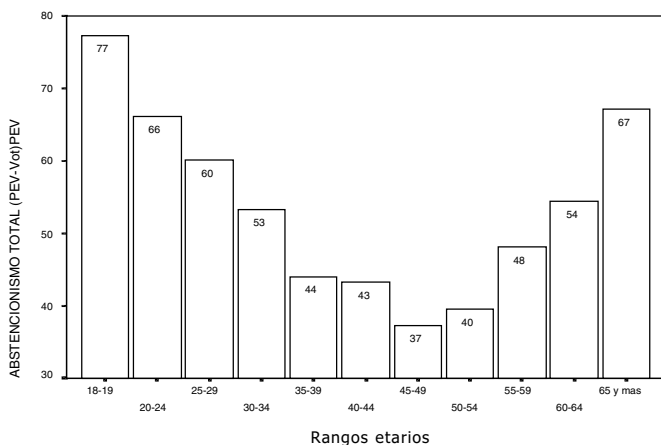
<sup>33</sup> En el Anexo Estadístico se incluye información mucho más detallada: los valores absolutos para cada uno de los grupos etarios considerados.

El comportamiento reflejado en la gráfica es consistente con las regularidades que identifica Lipset en el análisis comparado: los jóvenes votan significativamente menos que los adultos y, pasada cierta edad, la abstención comienza nuevamente a aumentar. Las tasas de participación más altas se encuentran en el grupo de 35 a 55 años.

Las diferencias se explican por el hecho de que la mayor parte de la abstención de los jóvenes es primaria, es decir, no votan porque ni siquiera están registrados. Ello resulta visible en la gráfica 6, que compara información de los que aparecen en el Registro Electoral con datos demográficos (población total).

La gráfica indica claramente que la principal fuente de abstención entre los jóvenes es la falta de registro, lo que va disminuyendo con la edad hasta

**Gráfica 5**  
**ABSTENCIONISMO MEDIDO EN RELACIÓN**  
**CON LA POBLACIÓN EN EDAD DE VOTAR (PEV)**



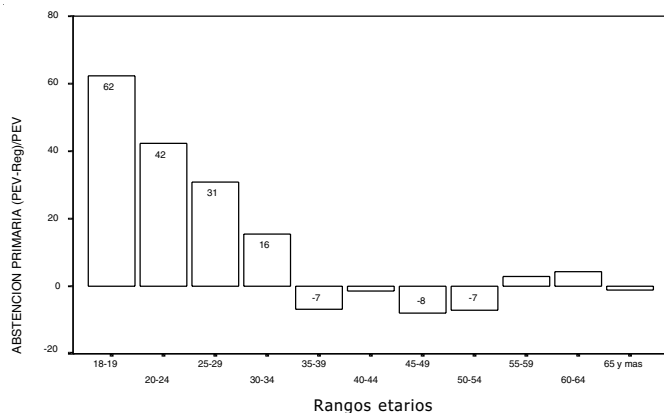
Fuente: TSE y Estadísticas de Población.

desaparecer pasados los 35 años. Pareciera que aquellos que llegan a la edad de votar se tomaran su tiempo antes de registrarse —unos quince años—. La gráfica y los datos más detallados del Anexo Estadístico proporcionan una clara confirmación de los argumentos anteriores sobre las imperfecciones del Registro: en efecto, nótese que a partir de los 35 años las cifras son “negativas”, aparecen debajo de la línea cero. Eso obedece al hecho que hay más personas en el Registro que en la población residente, que se explica por las ya mencionadas imperfecciones que tiene actualmente el Registro de Ciudadanos.

Vale la pena hacer un breve resumen de las conclusiones principales que surgen de las gráficas anteriores y de la información más detallada incluida en el Anexo Estadístico.

- **En primer lugar**, la abstención se concentra en los jóvenes que, entre los 18 y los 30 años, pre-

**Gráfica 6**  
**ABSTENCIÓN PRIMARIA POR RANGOS ETARIOS**  
**(PEV - REG)/PEV**



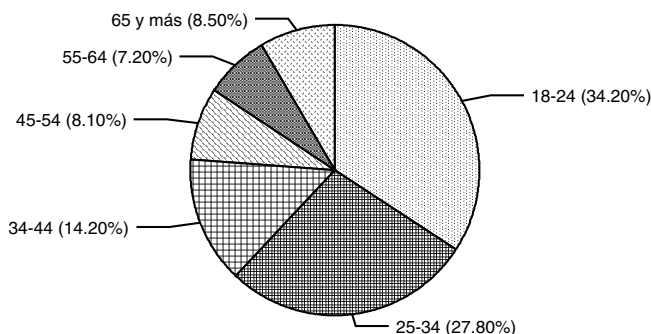
Fuente: TSE y Estadísticas de Población.

sentan índices de abstención superiores en más de un 40% a los niveles promedio de la población. Ese grupo es un componente cuantitativamente significativo del abstencionismo: en efecto, *si esos jóvenes votaran con la misma intensidad en que votan los adultos que están entre 35 y 55 años de edad*, la participación global aumentaría en un 10.8% (Cf. Anexo Estadístico).

Puede apreciarse la importancia cuantitativa de ese grupo. Del total de 5,467,000 personas en edad de votar, lo hicieron sólo 2,400,000. Pero el 62% de los más de 3,000,000 de no votantes —un total de algo más de 1,900,000 personas— tenían entre 18 y 35 años de edad. Datos completos de la distribución del abstencionismo se dan en la gráfica 7.

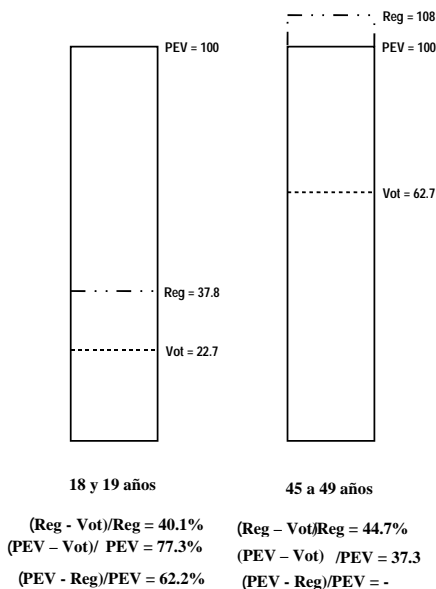
- **En segundo lugar**, el abstencionismo de los jóvenes es primario y se relaciona con la no inscripción. Si tomamos el ejemplo más dramático —el de los jóvenes de 18 y 19 años— resulta que de cada 100 jóvenes, sólo votan 22.7. De los 77.3 que

**Gráfica 7**  
**DISTRIBUCIÓN DE LA ABSTENCIÓN TOTAL**  
**POR RANGOS ETARIOS**



no votan, 62.2 no están inscritos y los restantes 15.1 corresponden a casos de jóvenes que no votaron a pesar de estar inscritos regularmente. Para ese rango etario, el abstencionismo primario explica el 80.5% del abstencionismo total. Si bien la importancia relativa del abstencionismo primario disminuye en los rangos de 20 a 24 años y de 25 a 29 años, continúa representando un porcentaje elevado (63.6 y 51.7% respectivamente). Si se lograra que el 90% de los jóvenes se inscribieran y continuaran votando como lo hacen hasta ahora los inscritos de esa edad, la participación aumentaría en 8.1%. La gráfica 8 hace una comparación de la estructura del abstencionismo

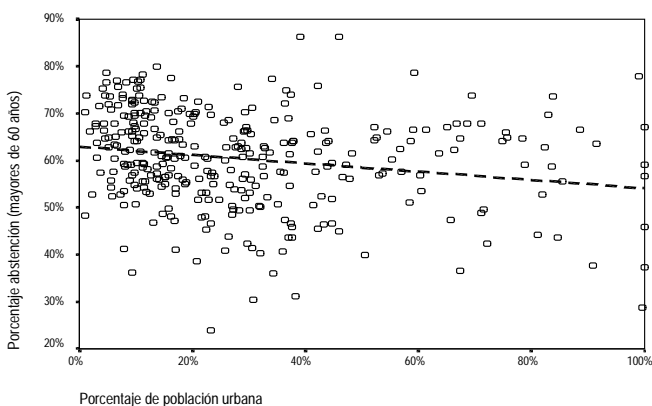
**Gráfica 8**  
**REGISTRO Y ABSTENCION**  
**EN DOS GRUPOS DE EDADES**



entre los más jóvenes y el del grupo de mayor participación, los adultos de entre 45 y 49 años.

Las diferencias con el grupo adulto utilizado para comparación son extremas. La participación electoral de ese grupo es mucho mayor: 62.7 de cada 100 guatemaltecos de entre 45 y 49 años vota. La medida de abstención primaria es casi imposible, porque en esos rangos etarios el Registro comienza a tener números elevados de muertos y emigrados, al extremo que hay más personas de esa edad en el Registro Electoral que en la población (véase la parte superior de la columna de la derecha, que excede el tamaño de la columna de la izquierda). Con todo, la información sugiere que para ellos la abstención primaria debe ser muy baja, y que, a la inversa de

**Gráfica 9**  
**CORRELACIÓN ENTRE PORCENTAJE POBLACIÓN**  
**URBANA Y ABSTENCIONISMO**  
**DE MAYORES DE 60 AÑOS**



Nota: Existe una correlación significativa (-.200, a nivel 0.01) entre el porcentaje de población urbana y el abstencionismo de mayores de 60 años.

lo que ocurre con los jóvenes, el grueso de la abstención de ese grupo es secundaria.

- **En tercer lugar**, y como podía esperarse, el abstencionismo aumenta entre las personas mayores de 60 años. A diferencia del caso anterior, se trata de abstencionismo secundario, ya que la mayor parte de las personas en esos rangos etarios están inscritas. Este fenómeno está relacionado con los problemas de salud propios de la edad, reforzados por los problemas de traslado a los centros de votación. Este grupo es de significación cuantitativa menor: si, facilitando el acceso a los centros de votación, este grupo votara al mismo nivel que la población de 35 a 55 años, la participación global sólo aumentaría en un 2.3%.

La gráfica 9 sugiere la importancia de la cercanía a las Juntas Receptoras de Votos para este grupo. Los adultos mayores de 60 años residentes en zonas urbanas votan significativamente más que los de zonas rurales.

- **En cuarto lugar**, el abstencionismo de los jóvenes que están registrados es menor al del conjunto de la población, aunque no demasiado diferente. El abstencionismo entre los registrados de 18 y 29 años es de 41.3%, menor al 44.6% correspondiente al del grupo de 35 a 55 años. Si bien esta aparente anomalía puede deberse a que estamos utilizando un patrón de medida imperfecto —el registro—<sup>34</sup> puede señalarse que, como ya fue

<sup>34</sup> Como se discute más adelante, las imperfecciones del registro no se distribuyen de manera uniforme entre los distintos rangos etarios. Es razonable esperar que el número de imperfecciones sea mayor en los rangos etarios mayores. Así, por ejemplo, el hecho de que entre los 35 y los 55 años el número de registrados sea bastante mayor que la población residente de esas edades, sólo puede explicarse por vía de esas imperfecciones.

señalado en el caso de las mujeres, *una vez registrados, los jóvenes votan en proporciones similares a la del resto de la población*. De nuevo, entonces, el problema es la inscripción electoral.

¿Cuáles son las razones explicativas para esa baja participación política de la juventud? Diversas investigaciones realizadas sobre la juventud hablan de su tránsito desde la rebeldía al narcisismo. Puede no ser totalmente cierto pero este cambio de civilización que estamos viviendo sin duda tiene efectos despolitizadores para cualquier rango de edad y de hecho afecta a vastos sectores de la población en todo el mundo.

Es posible afirmar hoy día que la democracia representativa nunca ha gozado de tanta salud y en tan distintas partes de la geografía universal, y al mismo tiempo nunca ha experimentado amenazas y quebrantos que vienen de los nacionalismos, de las fuerzas de los fundamentalismos, de los malos efectos de la globalización, del tipo de crecimiento económico basado en el mercado. Una despolitización creciente amenaza la raíz misma de la democracia,

“Yo he platicado con bastantes jóvenes y no les interesa la política. Cuando uno empieza a hablarles, se aburren y se van. La política es para más adelante, para los adultos ...estamos en plena edad en que nos chamusqueamos, vamos a la piscina, vamos con la novia... los jóvenes no le agarran prioridad a esas cosas ...De todos modos no me van a aumentar el sueldo y tengo que seguir trabajando”. (*Joven de una área precaria metropolitana, FLACSO, p. 29*).

que es el ejercicio de la participación política. Paradójicamente, los años noventa han sido una década tanto de democratización como de una creciente desilusión con los procesos democráticos. La gente joven se encuentra en el centro de estas dos tendencias.<sup>35</sup>

Aunque se trata de muestras no representativas, puede ser de interés mencionar las razones que se esgrimen para no inscribirse o no votar, tal como surgen de las encuestas realizadas por la USAC. Alrededor del 50% de los entrevistados en sus aldeas de origen no estaban inscritos. La razón principal alegada por los más jóvenes (68.6%) para no inscribirse es falta de tiempo, lejanía o desinterés, y disminuye marcadamente en los mayores de 50 años (36.5%). La segunda razón, que afecta a un 25.0% de los jóvenes se relaciona con problemas de documentación (carencia de cédula) o de información, porcentajes que aumentan para los mayores de 50 años (31.7%) particularmente por el mayor número de entrevistados que no conocían los trámites. Por último, como podía esperarse, un 14.3% de los mayores de 50 tenían problemas de salud o eran muy mayores de edad. En ese grupo, un 6.3% de las entrevistadas consideró que no era necesario registrarse por ser mujer.

La razón principal para no votar era el no estar registrado. De los que estaban registrados, aproximadamente un 33% alegó razones de trabajo, un 9% la lejanía de las Juntas Receptoras de Votos y/o problemas de transporte, un 28% tenía problemas de documentación (inscrito en otro Municipio, extravío de cédula, no razonamiento de cédula), un 9% problemas de edad y un 4% varias otras razones. Sola-

<sup>35</sup> Idea Internacional, "Youth and Democracy: Is there a Crisis?", *Democracy Forum*, Dec, 1999, p. 1.

Y ahora recordemos los diversos movimientos administrativos para ser ciudadano. Al cumplir los 18 años, los jóvenes deben efectuar dos trámites importantes: obtener su cédula de vecindad e inscribirse en el registro electoral. Pero si bien la mayor parte de los jóvenes obtiene su Cédula apenas cumple sus 18 años, se toman su tiempo —a veces varios años— para registrarse electoralmente. ¿Cómo explicar ese lapso? A partir de las discusiones habidas en los grupos focales, pareciera que un alto porcentaje de jóvenes obtiene de inmediato su cédula de vecindad porque eso les otorga más que simbólicamente el reconocimiento de la mayoría de edad. Pero sobre todo, les sirve para identificarse en la búsqueda de trabajo. A los jóvenes de otro estrato social, la cédula les permite obtener la licencia de conducir. A unos y otros, los autoriza para participar en centros de vida adulta. Pero no tienen ninguna prisa por ir a la oficina del TSE a inscribirse como votantes potenciales, ya que asignan escaso valor a ese acto. El interés diferencial entre los documentos “útiles” como los de identidad y los que no lo son tanto, como la inscripción en el Registro Electoral, se da en todas las sociedades. Es por ello que en muchas de ellas se intenta vincular ambos hechos. Así, por ejemplo, en el caso de los Estados Unidos se busca captar al votante cuando concurre a buscar su carnet de conducir.

mente un 17% de los encuestados indicó que dejó de votar por falta de interés en las elecciones, o por no creer en los políticos o los partidos. Los datos de la URL, para una muestra más reducida, y con preguntas diferentes, se incluyen en el Anexo Estadístico.

### 3. VOTO Y GÉNERO: ¿LA POLÍTICA ES ASUNTO DE HOMBRES?

Se viene diciendo con razón que a esta democracia que se está construyendo en Guatemala todavía le faltan muchas cosas. Junto a la incorporación ciudadana de los pueblos indígenas, la incorporación de la mujer a la política. Sin duda, son muchas las carencias que la califican; y en relación con la ciudadanía femenina los problemas son graves porque el atraso tiene raíces de larga longitud en la historia y en la estructura social y cultural. El recorrido para que la mujer se incorpore a la mayoría de edad del voto universal ha sido demorado. Cuando el voto fue censatario sólo votaban los hombres con algunos recursos; la mujer, por su condición, no tenía bienes.

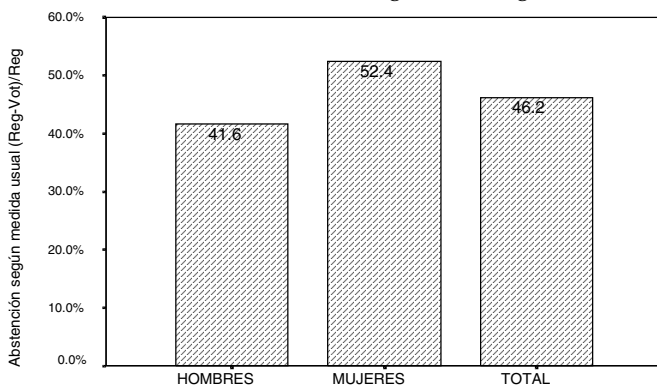
“...Esto viene sucediendo desde que estaban nuestros abuelos... antes decían que la mujer no tenía derecho a nada; por ejemplo, a una herencia, pues decían que el esposo la iba a ayudar en todo sentido... Los padres, decían bueno, vos sos mujeres y al fin y al cabo que a vos no te sirve para nada la cédula, sólo en el hogar te mantenés”. (*Declaración de una mujer de Santa Lucía Cotzumalguapa, Escuintla, tomado del documento de FLACSO*).

Luego se introdujo el voto —obligatorio— a los alfabetas, pero para la mujer fue optativo y cuando se hizo universal, el voto de la mujer tuvo que ser público. El voto público, en las condiciones históricas autoritarias de Guatemala, era la esencia de lo no democrático.

En la sociedad guatemalteca hasta hoy día existen marcadas diferencias entre la participación política de las mujeres en relación con los hombres. Es una situación de hecho, no legal. Como en el caso del análisis por edad, la forma usual de medir los niveles de participación por género minimiza las diferencias. El 53.8% de participación promedio en noviembre de 1999 se compone de un 58.4% de participación masculina, que compensa una más baja participación femenina, del 47.6%.

Nuevamente, los datos de participación medidos en relación con la población total permiten llegar a una perspectiva diferente. La gráfica 11 sigue lo resume bien.

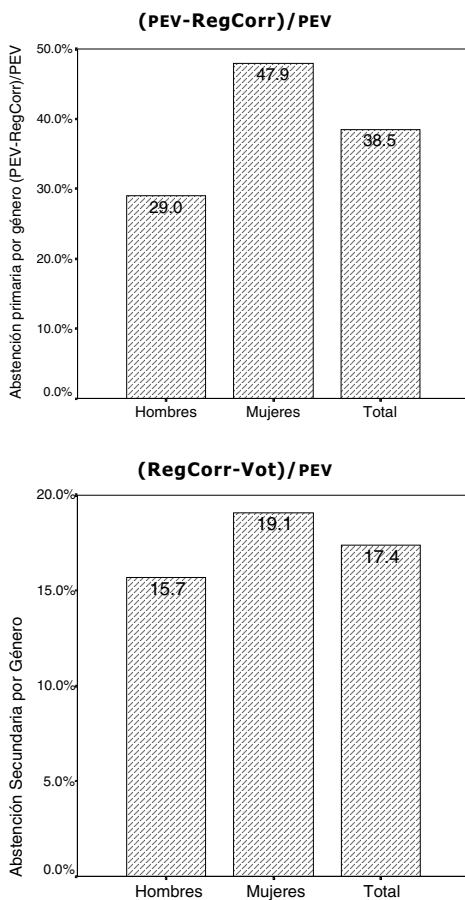
**Gráfica 10**  
**PARTICIPACIÓN ELECTORAL POR GÉNERO**  
(Medida usual = (Reg-Vot)/Reg)



Como puede verse, la abstención total masculina llega al 44.7% (29.0 + 15.7), mientras que la femenina llega al 67.0% (47.9 + 19.1). De esos datos surgen algunas conclusiones de interés:

- El abstencionismo total de las mujeres es un 50% superior al de los hombres. Ello explica un por-

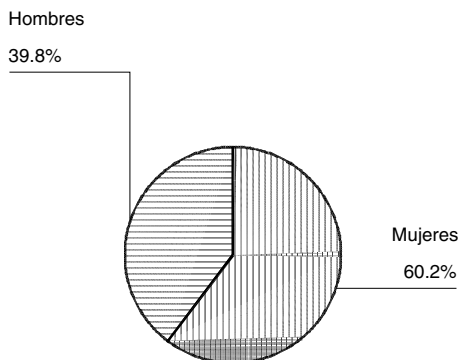
**Gráfica 11**  
**ABSTENCIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA POR GÉNERO**



centaje considerable del abstencionismo total, al punto que si las mujeres hubieran votado en la misma proporción que los hombres, la participación electoral hubiera aumentado en 11.2 puntos porcentuales (Cf. Anexo Estadístico). De los 3,041,000 personas en edad de votar que no hicieron, 1,831,000 —el 60.2%— fueron mujeres, como lo indica la gráfica 12.

- Si bien las mujeres se inscriben menos que los hombres y votan menos que ellos, *lo hacen en proporciones diferentes*. En el caso del abstencionismo primario, los valores para las mujeres son superiores en más del 50% al de los hombres. Si se lograra que el nivel de inscripción femenino fuera similar al de los hombres, la participación electoral global hubiera aumentado el 6%, suponiendo que el comportamiento de las inscritas fuera similar a los promedios actuales de las mujeres (Cf. Anexo Estadístico).
- Por el contrario, la dispersión de los datos es mucho menor en el caso de la abstención secun-

**Gráfica 12**  
**DISTRIBUCIÓN DE LA ABSTENCIÓN TOTAL**  
**POR GÉNERO**



daria —las mujeres se ubican un 10% bajo la media, y los hombres un 10% arriba de ella—. **En otras palabras, una vez registradas, las mujeres votan en proporciones similares a la de los hombres.** El impacto sobre la participación total de esfuerzos destinados a lograr que aumente la proporción de mujeres registradas que voten tiene un impacto cuantitativo apreciablemente menor: si las mujeres inscritas votaran en la misma proporción que los hombres, la participación total sólo aumentaría el 3.8% (Cf. Anexo Estadístico).

Estas marcadas diferencias entre la participación electoral femenina y masculina es de frecuente ocurrencia en otras sociedades, aun cuando rara vez en la magnitud que presenta en el caso de Guatemala. Examinando esta dimensión negativa de la realidad guatemalteca, caben numerosas preguntas relativas a cómo se jerarquizan las diferencias, por qué y de qué manera se desarrolló la cultura política de un occidental, que por tan largo tiempo ha logrado excluir a las mujeres de toda actividad política formal. ¿Cuáles han sido los estilos para la actividad política que han tenido las mujeres a su disposición?<sup>36</sup> ¿Por qué la diferencia sexual implica una desigualdad social?

Ha sido una separación típicamente segregadora apoyada en una definición intencionalmente perversa de los ámbitos públicos y privados y en el interior de un debate entre “naturaleza” y cultura. En la vida privada, la política no entra y ese valladar protege el hogar como recinto exclusivo de la vida íntima, de un fuero estrictamente individual donde

<sup>36</sup> Jill Conway, “El concepto de género”, en M. Lamas, *op. cit.*, pp. 22-24.

la mujer se encuentra. Hoy día el movimiento feminista ha reivindicado con éxito la noción de que lo familiar también es público y que lo público puede ser político. En esa virtud se apoya toda la campaña de respeto a los derechos humanos de la mujer porque es en el gineceo moderno donde la cultura machista la aísla, y el hombre la ultraja.

Todo esto tiene diversas derivaciones, pero en general explicaría porqué las mujeres en la sociedad tradicional están excluidas del poder y relegadas al ámbito doméstico. Y porqué en el mundo moderno, el mejor índice de secularización lo constituye el grado de participación de la mujer en los ámbitos hasta hace poco reservados para el macho. La modernidad democrática no es compatible con esta perspectiva patriarcal del género.

Al analizar el impacto de los factores educativos y étnicos en las secciones siguientes, veremos que esas diferencias se profundizan. Ahora bien, todo esto no es un resultado natural de la evolución de las cosas humanas. Es una construcción cultural que implica organización, demandas y conflictos y que la sociedad guatemalteca, pluriétnica, tiene que enfrentar y resolver. La abstención política de la mujer es un hecho cierto, pero más aun la de la mujer indígena. Esto último está expresando algo de mayor magnitud que la mera participación electoral. Es sólo un detalle de un síndrome de segregación que los procesos de secularización deberán alterar profunda y rápidamente. Es la punta del *iceberg* que demuestra como la cultura tradicional violenta los derechos humanos en un mar agitado por el machismo, las desigualdades, la intolerancia. Otras experiencias enseñan, sin embargo, que todo esto puede cambiar y, de hecho, esas cosas están cambiando en Guatemala.

## 4.

**EL SUFRAGIO EN UNA  
SOCIEDAD MULTIÉTNICA**

La pregunta que todos se hacen es ¿Influyen las nuevas condiciones democráticas en la manera como participan las poblaciones indígenas? En la respuesta están presentes factores sistémicos e individuales que influyen tanto como lo hacen con la población ladina. Hay algunas condiciones estructurales que tienen también una significativa fuerza individual, lo que a veces vuelve difícil la distinción entre factores contextuales y personales. ¿Es la condición indígena una de carácter sistémico?

En realidad lo estructural es el conjunto de condiciones socioeconómicas que hasta hoy día han marcado la vida de la población indígena. Lo étnico tiene una significación cultural determinante y en consecuencia, admite una gran variación de comportamientos individuales. Esto es particularmente evidente en la relación múltiple y variada que existe entre los grupos étnicos y su vida política. La riqueza de tales conductas forma parte de los efectos que la democracia política produce.

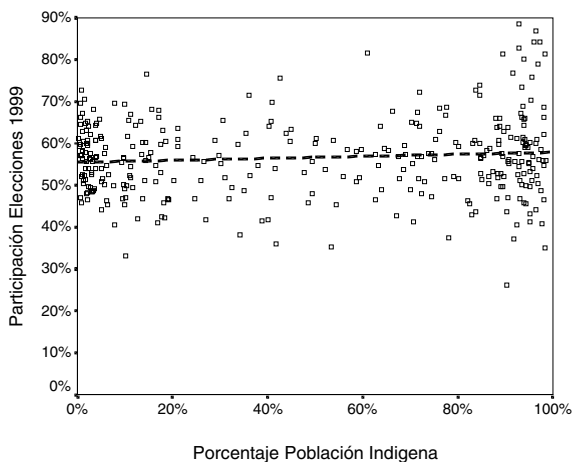
Ha sido muy difícil en esta oportunidad realizar alguna reflexión que conecte la riqueza de la cosmovisión indígena y su concepción de la participación, con la participación política en general como un ámbito de acción de la cultura ladina. No se trata de un tema nuevo pero sí planteado de nueva manera, reconocida la pluriétnicidad de esta sociedad. El meollo de este problema, que no corresponde analizar aquí, reside en el reconocimiento de derechos políticos, esencialmente individuales con la acreditación de derechos colectivos, que les corresponderían a los ciudadanos indígenas en cuanto pertenecientes a una etnia.

En el pasado, los grupos indígenas tuvieron participación en diversos aspectos de la vida pública, hicieron alianzas con fuerzas políticas y se comprometieron de diversa manera en el ejercicio del poder local y comunal. Algunos estudios emprendidos en esta dirección no pudieron ser consultados por la naturaleza de esta investigación. De modo que nos manejamos con datos secundarios, u originados en esta investigación, que reflejan o son parte de una conducta externa a esa cosmovisión indígena.

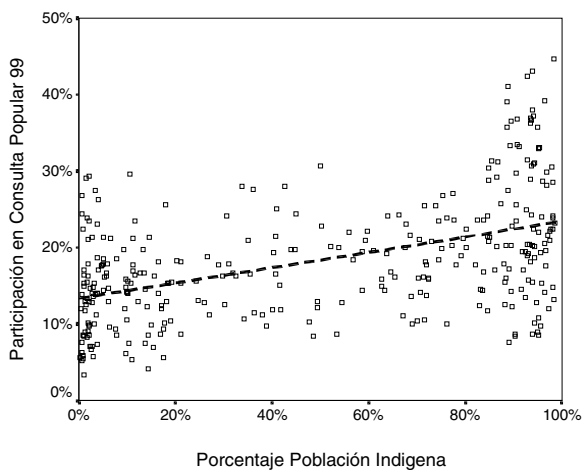
Al reflexionar de manera especial sobre los grupos indígenas, encontramos que los individuos que los forman tienen los rasgos comunes de una cultura propia y diferente del resto de la sociedad. Esas diferencias no existen socialmente en expresiones puras sino en una evidente gradualidad, en un profundo proceso de mestizaje. Tal vez esto contribuye a explicar que los sectores mayas no tengan respuestas políticas similares, adhesiones partidarias comunes, formas ideológicas emparentadas entre sí. La relación entre participación política y etnia es múltiple y plural.

Un examen preliminar de los datos disponibles indicaría que la participación electoral de los indígenas en relación con los ladinos no tiene diferencias significativas *si se mantiene la distinción entre abstención primaria y secundaria*. Las gráficas 13, 14 y 15 correlacionan la participación observada en cada municipio en las Elecciones Generales de 1995 y 1999 y en la Consulta Popular de 1999, con la proporción de población indígena en el municipio de acuerdo al Censo de 1994. Como puede verse allí, no hay diferencias significativas en el comportamiento de las poblaciones indígena y ladina en las elecciones generales. Apenas puede señalarse una leve tendencia —no significativa estadísticamente— a una mayor participación entre la población indígena. La

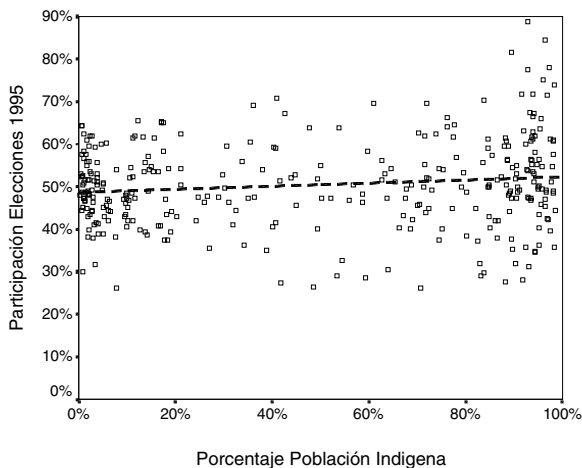
**Gráfica 13**  
**CORRELACIONES ENTRE PARTICIPACIÓN Y ETNIA,**  
**ELECCIONES GENERALES, 1999**



**Gráfica 14**  
**CORRELACIONES ENTRE PARTICIPACIÓN Y ETNIA,**  
**CONSULTA POPULAR, 1999**



**Gráfica 15**  
**CORRELACIONES ENTRE PARTICIPACIÓN Y ETNIA,**  
**ELECCIONES GENERALES, 1995**



tendencia a una mayor participación indígena en ocasión de la Consulta Popular de 1999 que apareció en el índice de correlación de Pearson, no parece reflejarse en la gráfica. Es un problema técnico que en todo caso no desautoriza el comentario, pues con ocasión de la Consulta, hubo un consistente esfuerzo de movilización de la opinión pública indígena que dio algún resultado.

Dadas las limitaciones de la información disponible, no ha sido posible efectuar las estimaciones de participación utilizando la PEV, sino que se ha debido recurrir a la medida más utilizada de participación de los ciudadanos registrados (Vot/Reg). No ha sido posible hacer cálculos globales relativos a la abstención primaria de la población indígena, pero los datos de las tablas que siguen, provenientes de las encuestas (no representativas) efectuadas por la USAC y la URL sugieren que la abstención primaria —falta

de registro— tiene un mayor impacto entre la población indígena.

Las diferencias se acentúan cuando el análisis se realiza a la luz de variables más sensibles, como educación (alfabetización) y género, que tienen que ver directamente con las condiciones materiales de existencia. Por ello la tasa de inscripción es más alta entre los hombres indígenas y la de abstención más alta entre mujeres. La gráfica 16 exhibe una relación negativa entre participación y género en el caso de los indígenas en las últimas elecciones. De manera general, las condiciones estructurales señaladas limitan la participación electoral y devalúan la condición ciudadana de importantes grupos indígenas. Las condiciones culturales también están presentes, favoreciendo o limitando esa condición.

Se pueden hacer algunas consideraciones acerca de los factores estructurales. La población indígena es portadora de los rasgos que más negativamente pueden influir en su eventual participación electoral. Mencionemos el analfabetismo y la baja condición educativa, las condiciones de pobreza extrema y las

**Cuadro 2**  
**INSCRIPCIÓN EN REGISTRO POR ETNIA**  
(Porcentajes)

**Encuesta USAC, 951 casos válidos**

Condición étnica	Está inscrito		Total
	Sí	No	
Ladino	53.6	46.4	100.0
Indígena	44.1	50.9	100.0

**Encuesta URL - 497 casos válidos**

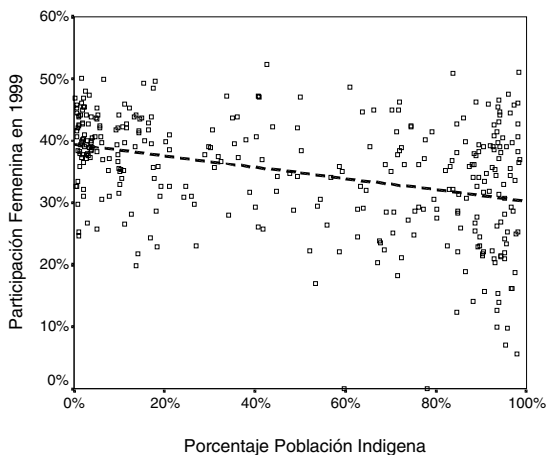
Condición étnica	Está inscrito		Total
	Sí	No	
Ladino	53.6	46.4	100.0
Indígena	44.1	50.9	100.0

situaciones de desigualdad social, etc. También existen factores culturales que atan al sujeto a su comunidad y que no se sabe en qué medida pueden limitar o favorecer la participación en la política nacional.

Las dificultades para comprender el español son un impedimento relativo, tanto como el deficiente manejo de símbolos y conductas de tipo moderno/occidental que privan en el ambiente político. La mujer indígena es particularmente sensible a este conjunto de rasgos, todos ellos adversos a la decisión de participar en asuntos de naturaleza política, como se analiza más adelante.

La pertenencia a la comunidad, según algunos antropólogos, en crisis desde hace algún tiempo, es todavía muy importante. Para efectos de este trabajo,

**Gráfica 16**  
**RELACION ENTRE PARTICIPACIÓN FEMENINA**  
**Y POBLACIÓN INDÍGENA, 1999**



Nota: Existe una correlación positiva y significativa entre el abstencionismo femenino y el porcentaje de población indígena en el municipio (correlación de Pearson = .249, significativa a nivel 0.01). Información adicional en el Anexo Estadístico.

recordemos que en general los lazos con la comunidad —reales o imaginados, tradicionales o redefinidos después del conflicto— contribuyen a conformar en muchas esferas del pensamiento, la imagen de la sociedad de pertenencia. La noción de comunidad comprende todas las formas de relación caracterizadas por un alto grado de intimidad personal, profundidad emocional, compromiso moral (o religioso), cohesión social y continuidad en el tiempo.<sup>37</sup> La comunidad indígena tiene una estructura relacional corporativa apoyada en identidades lingüísticas y otra, de autoridad, dirigida por el consejo de ancianos; y está además íntimamente vinculada con formas de vida social/religiosa, como las que promueve la cofradía.

Mencionamos estos datos porque sin duda en el comportamiento electoral, la determinación de esta estructura socioreligiosa de autoridad puede ser importante en la selección de candidatos o partidos, en la decisión de abstenerse o votar y hasta en la participación activa o no en la militancia partidaria. Sin embargo, pareciera que esos factores culturales y estructurales determinan reacciones distintas no tanto en la intención de votar como en las preferencias partidarias, ideológicas y políticas. La razón primaria para entender esas reacciones es que el extendido mundo indígena no es homogéneo. Hay diferencias entre los grupos lingüísticos, en aspectos regionales y en experiencias de mayor o menor distancia con sectores ladino/urbanos. En el interior de la comunidad tradicional, de la aldea o del poblado, se han venido produciendo cambios significativos,

<sup>37</sup> Hay muchísimas definiciones de lo que es comunidad. Hemos tomado algunos rasgos generales, que aparecen de manera descriptiva en el capítulo "La Comunidad", de Nisbet, *La formación del pensamiento sociológico*, Amorrortu, Bs.As. 1986, p. 71.

tensiones sociales o procesos de diferenciación que atribuimos por lo menos a factores como los que sucintamente se mencionan a continuación:

- a) La primera división se origina en la dinámica socioeconómica del crecimiento, que establece una inevitable división del trabajo en el interior de las unidades productivas, la apropiación diferencial del excedente económico, el aprovechamiento de diversas oportunidades o iniciativas de mercado (campesinos agricultores versus comerciantes, por ejemplo); mayor o menor aproximación a los centros urbanos mayores, etc.
- b) Una segunda diferenciación se establece a partir de las nuevas formas de relacionamiento socio-cultural con el mundo ladino, y el aprovechamiento de ofertas y oportunidades de carácter educativo y cultural en general. Formas de vida, estilos de consumo, que cambian en función de la también inevitable penetración de otras culturas y debilitamiento en numerosos casos de las viejas estructuras tradicionales de la cofradía y la comunidad corporativa.
- c) La proximidad del conflicto armado, particularmente virulento en la mayor parte de municipios de predominio indígena, ha dejado vigentes factores que separan, dividen y hasta hostilizan la vida de los habitantes de la comunidad. Ha quedado una herencia de desconfianzas y miedos, que por momentos vuelve difícil la convivencia (expatrulleros, excomisionados militares, exguerrilleros), a veces agudizada por la ubicua presencia de elementos militares en la aldea.
- d) Desde hace algún tiempo también es una fuente de diferenciación interna la creciente presencia de iglesias evangélicas, de distinta denominación, emergencia que aparece en una sociedad tradicionalmente católica. La línea divisoria reli-

giosa, no es motivo de conflictos violentos hasta el momento, pero establece criterios internos de separación funcional dada la magnitud del crecimiento evangélico.

- e) Finalmente, las prácticas democráticas inevitablemente han introducido otros factores de diferenciación interna, esta vez, de carácter político o ideológico resultado de las diversas afiliaciones partidarias. Estas diferencias conviene distinguir las de las que se mencionaron más arriba. Se refieren a nuevas formas de identidad partidaria que estimula la lucha electoral que es naturalmente competitiva en el interior del universo indígena.

En resumen, mecanismos de diferenciación social activa están presentes en el interior del mundo rural en general y en el mundo indígena en particular, los cuales introducen nuevos elementos de clasificación social. En la medida en que son realmente 'nuevos' y dinámicos, descomponen (disuelven) los anteriores patrones de relacionamiento tanto en el interior de ese universo como en relación con la sociedad nacional. Para comprender el comportamiento de la población indígena habría que analizar que en igualdad de condiciones, los indígenas tienden a moverse políticamente de manera diferente en función del vigor de sus lazos o prácticas 'hacia el exterior'. Su conducta política varía si están más o menos integrados socialmente que otros sectores de la sociedad global, si el conjunto de sus interacciones es más abundante, más variado y más frecuente con sujetos diferentes a ellos.

Una información resultado de una investigación especial centrada en la observación de 12 municipios con población mayoritaria indígena (K'iché, Kaqchikel, Mam, Q'eqchi y Tz'utujil) con ocasión de las

elecciones generales de 1999 presenta algunos datos interesantes.<sup>38</sup> Los resultados complementan las otras informaciones que se dan en este documento. Llama la atención, en primer lugar que no haya una regularidad en el voto indígena ni entre todos ellos ni entre municipios de la misma etnia. Así, entre dos municipios de mayoría kaqchikel, en Sololá la participación ascendió a un 60%, y en San Martín Jilotepeque solamente fue de un 44%. Lo mismo ocurre entre dos municipios de mayoría K'iché, Totonicapán (61%) y Santa Cruz del Quiché (47%).

La variación en las preferencias para votar en los restantes municipios considerados sugiere que no hay un patrón común de participación de la población indígena. Sin embargo, los dos sitios de más baja votación fueron escenarios particularmente golpeados por la guerra. *¿Habrá alguna relación entre experiencias de alta violencia con baja participación?* Se hizo el ejercicio comparativo, pero la participación promedio en los municipios afectados por el conflicto sólo pareciera ser algo menor que en los restantes.

En cuanto a la pertenencia étnica de los candidatos a alcalde en esos municipios, 59 de ellos (71%) fueron identificados como indígenas y los 24 restantes (29%) como ladinos. Este dato se complementa con los resultados, que dieron el triunfo a los candidatos indígenas en una relación de 11 a 1, relación que mejora así la que se obtuvo en 1995.

Las entrevistas realizadas en estos sitios y la observación participante realizada, arrojan tres resultados generales. Primero, la inclinación de los votantes indígenas a votar por candidatos indígenas; aunque los electores consideraron que si bien ese es un factor importante, también toman en cuenta otros

<sup>38</sup>Componente No. 16 "Participación electoral de los pueblos indígenas", Klaro Comunicaciones.

aspectos como la honradez, el cumplimiento de los compromisos comunitarios y las buenas relaciones con todos. En segundo lugar, la creciente presencia de candidatos indígenas, lo cual es expresión de un aumento del protagonismo de políticos indígenas en la vida democrática en la vida nacional. En tercer lugar, la participación electoral global continúa siendo más o menos la misma, sin que se alcancen y menos aún, se superen, los porcentajes de 1985.

En los 12 municipios considerados se registraron dos fenómenos que no reflejan necesariamente lo que acontece nacionalmente. Por un lado, la tendencia a una participación errática de los votantes indígenas (70%, 48%, 50% y 56%) en las cuatro elecciones generales). Y por el otro, que no es cierto que el voto por el candidato local sea siempre mayor que el que se produce por candidatos nacionales. El interés por lo local es en consecuencia muy relativo, tan grande o no, como puede serlo por el ámbito nacional, tal como lo demuestra la variabilidad muy grande que aparece en estos municipios.

En los 12 municipios analizados, participaron 83 candidatos a alcalde, de los que 71 (85.5%) fueron propuestos por partidos políticos y sólo 12 (14.5%) por Comités Cívicos. Comparado con la elección de 1995, no sólo disminuyó el número de estos últimos sino que en los resultados finales, favorecieron a los partidos, en una relación de 9 a 3. Las observaciones hechas *in situ* en el marco de la investigación que se comenta, el resultado de los grupos de trabajo y las entrevistas realizadas por la USAC/URL, permiten sacar otras dos conclusiones generales, de carácter preliminar por lo limitado de la muestra. En primer lugar, la mayoritaria opinión de los votantes se queja que nunca conocieron a quienes eran los candidatos a diputados de su departamento:

...ninguno de los entrevistados o participantes en

los grupos focales de los 12 municipios y sus aldeas, indígenas o ladinos, tienen un claro conocimiento acerca de los diputados por la lista nacional, diputados al Parlacen, y en muchos casos de los diputados distritales. Más aún, ignoran el proceso de selección de los mismos...

También se comprobó que el “voto conjunto” es el más frecuente y puede calificarse de inercial porque se producen juntos tanto el voto (tal vez más razonado) por el alcalde y por el presidente, y luego por los otros.<sup>39</sup> Esta opinión no puede generalizarse pues también es evidente la existencia del voto cruzado. Los que votan por los Comités Cívicos, por ejemplo, lo hacen también por algún candidato presidencial, y ya ese voto es cruzado.

Otra conclusión importante es el reconocimiento de muchos de los entrevistados, de que en esta oportunidad fueron visibles y reiterados los esfuerzos de diverso origen —ONG, TSE, partidos políticos, organizaciones cívicas, etc.— para estimular la participación política a través de numerosos métodos de convencimiento público. La población recibió información de diversos tipos de propaganda cívica y política, aspecto que se analiza más adelante. Sin duda hay diferencias en las campañas de propaganda y sensibilización en favor del voto, en la ciudad capital, en las cabeceras departamentales, en otros municipios y en los pequeños pueblos y aldeas.

## 5.

### EDUCACIÓN Y PARTICIPACIÓN

La educación es un típico rasgo individual que puede influir en el nivel de participación en la vida pública.

<sup>39</sup> Klaro Comunicaciones, Sección IV, Conclusiones, p. 1.

En esta investigación partimos de premisas reduccionistas al casi equiparar educación con el saber leer y escribir, no olvidando que esta habilidad mínima es sólo el punto de partida de un proceso educativo. En todo caso, la valoración del entrenamiento educativo como factor individual es sumamente importante en el análisis de los comportamientos sociales, porque la educación desarrolla habilidades intelectuales, entrega al sujeto un instrumental que le permite aproximarse más y de mejor manera a la vida pública, permite desarrollar y experimentar un horizonte mayor de intereses y valores, pone a la disposición del hombre más educado un mayor flujo de informaciones de todo tipo y, sin duda alimenta cualidades que tienen que ver con distintas expresiones de compromiso social. Justamente lo contrario ocurre con las personas que tienen bajos niveles de educación formal.

En la óptica del análisis, se trata de un factor individual que juega un papel importante en la decisión de participar en la vida política. Siendo también el voto una decisión individual, una conducta personal, no puede ser ajena esta conducta a los niveles de información que se van produciendo en el escenario político y sobre todo en el momento electoral. La capacidad de discernir en relación con las distintas propuestas en juego dependen de las habilidades intelectuales que la educación produce. Es cierto que el compromiso político puede tener una dimensión ideológica y/o emocional importante, pero el conjunto de factores tienen en este caso un componente informativo, instrumental, en el que es justamente importante, el saber leer y escribir. Éste es el mínimo de las habilidades ciudadanas —también es un derecho— para poder comunicarse bien con el mundo exterior.

La sociedad guatemalteca, como ha sido dicho en otra parte de este Informe, vetó durante largos años el derecho ciudadano a participar a los analfabetos. Se corrigió esta grave limitación con diversos razonamientos. Sin duda el más importante de ellos tiene que ver con la conciencia de la responsabilidad que el mismo Estado tiene de atender, como servicio público básico, el derecho a la educación universal. En sociedades como la guatemalteca, donde una importante masa de la población no sabe leer y escribir, o son analfabetas funcionales (que aprendieron, pero perdieron las habilidades adquiridas por falta de uso) no es posible limitar la calidad ciudadana a estas personas. En una democracia el número es importante, porque atribuye rasgos legitimadores. Una minoría, no necesariamente ilustrada, hizo política durante casi un siglo.

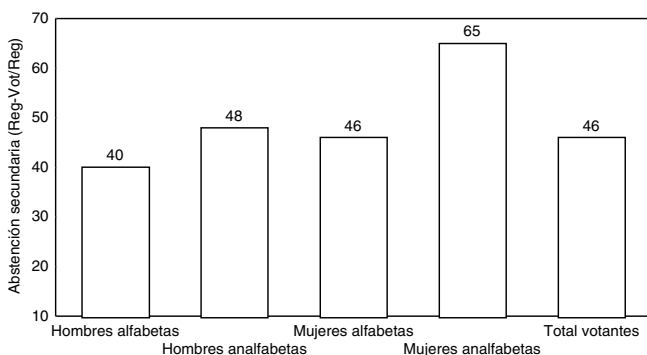
No se trata de hacer aquí un análisis general de la estructura educativa de la población guatemalteca. Pero pueden comentarse algunos de los datos detallados en el Anexo Estadístico referidos al nivel de educación de los entrevistados por la USAC y la URL. Recordemos que estas entrevistas fueron hechas en poblados donde los entrevistados eran ciudadanos que no fueron a votar y que comprueban con sus respuestas la importancia del factor educativo. El 36% de las mujeres ladinas en esa muestra confiesa no haber estudiado nunca, cifra que sube al 72% entre mujeres indígenas. El 28% de analfabetos ladinos contrasta menos con el 49% de los indígenas. Las diferencias son más acusadas cuando se examinan las cifras a partir de los diversos niveles educativos. Por ejemplo, la comparación entre mujeres adultas maduras, ladinas e indígenas que han cursado la escuela primaria es de 44% y 19% respectivamente. Entre hombres adultos maduros, ladinos e indígenas

con educación primaria, los datos son de 49% y 43% respectivamente.

Los datos generales de esta investigación arrojan resultados bien conocidos en Guatemala. No es ninguna novedad, en consecuencia, afirmar que son más propensos a votar los ciudadanos alfabetos y/o con mayores niveles de educación, y más entre hombres que mujeres. La gráfica 17 proporciona datos por nivel de educación y alfabetismo.

De la gráfica 17 pueden extraerse algunas conclusiones interesantes: tanto las mujeres alfabetas como los hombres analfabetos tienen niveles de abstención similares a los de la población en general. Los hombres alfabetos, en cambio, presentan una abstención inferior en un 15% al promedio general. Por su parte, la abstención de mujeres analfabetas es muy elevada y superior en casi un 50% al promedio general. A pesar de la magnitud de la diferencia, su impacto cuantitativo en la participación global es limitado: aunque se pudiera lograr que el voto de las mujeres analfabetas (inscritas) equivalga al promedio de la

**Gráfica 17**  
**ABSTENCIÓN SECUNDARIA**  
**POR GÉNERO Y ALFABETIZACIÓN**



población, la participación sólo aumentaría en 1.2% (Cf. Anexo Estadístico).

Otros datos recogidos sugieren que el abstencionismo de los analfabetos es levemente menor en los municipios con predominancia de población indígena, tanto para los hombres como para las mujeres. Ese dato no es necesariamente contradictorio. Dado que en los municipios indígenas el analfabetismo es significativamente mayor, puede atribuirse el fenómeno a la disminución de lo que en el estudio de la URL se denomina como distancia psicológica.

Los datos anteriores miden la abstención secundaria, utilizando las medidas usuales. La información respecto a la abstención primaria por nivel educativo es limitada y proviene fundamentalmente de la encuesta de la USAC, reflejados en el cuadro 3.

Pareciera que en relación con la decisión de inscripción es más importante la edad o el género que la educación. La decisión de inscribirse depende menos de la educación que la decisión de votar. En el caso de los indígenas alfabetas sus tasas de abstención primaria no son diferentes a las de los ladinos, pero la participación electoral es mayor entre alfabetos ladinos que indígenas.

La información recogida indica con claridad que el núcleo "duro" de la abstención está constituido

**Cuadro 3**  
**REGISTRO POR NIVEL EDUCATIVO - ENCUESTA USAC**  
(Porcentajes)

¿Está inscrito?	No estudió	Educación		Univer-sitaria	Total
		Primaria	Secun-daria		
Sí	40.5	56.8	51.7	71.4	49.2
No	59.5	43.2	48.3	28.6	50.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuesta USAC sobre 951 casos válidos.

por mujeres analfabetas e indígenas. Las declaraciones de numerosas mujeres indígenas entrevistadas corroboran de nueva manera, una forma directa y explícita, cómo las diferencias de sexo juegan un papel aun más importante en el interior de la sociedad indígena. Las respuestas que expresan una actitud frente a la sociedad recuerdan que “*la política es cosa ajena a ellas, pues eso es para los hombres*”. En efecto, muchas no tienen cédula de vecindad, no están inscritas, no fueron a votar, no se interesan por la política porque su responsabilidad es cuidar a los niños, preparar la comida y arreglar la casa. Todo esto es bien sabido pues la sociedad tradicional define el papel de la mujer de manera diferente y en correspondencia con una actitud vital de que “siempre ha sido así”. Es el concepto de lo “natural” como la expresión, a este nivel, de lo biológico. Los sexos tienen papeles naturalmente diferentes, se dice y en la política, el hecho de votar, esto aparece más implícito.

Pero ello no es así, pues es bien sabido que son factores culturales los que establecen las prescripciones relativas a lo que es propio de cada sexo. La definición de los respectivos papeles corresponde a una íntima y profunda conformación de la cultura tradicional. La noción actual, básica, es que los comportamientos sociales no pueden ser explicados en función *exclusivamente* de los hechos biológicos. Lo de exclusivo significa aquí que no todo depende de lo social; hay también en el género una dimensión simbólica cultural construida a partir de las diferencias sexuales. Y en lo social entran aspectos económicos, políticos y sociales.<sup>40</sup>

<sup>40</sup> Marta Lamas, “Introducción”, en Marta Lamas (Ed.), *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, Porrúa Editores, México, 1996.

La experiencia de Guatemala confirma que el orden social tradicional, el supuesto orden natural de la comunidad indígena, genera percepciones espe-

**Cuadro 4**  
**LOS CASOS EXTREMOS:**  
**¿VOTÓ EL 7 DE NOVIEMBRE? ¿ESTÁ INSCRITO?**  
**¿LE INTERESAN LAS ELECCIONES?**  
 (Valores porcentuales)

**¿Votó el pasado 7 de noviembre?**

	<b>Hombre, ladino, primaria o más</b>	<b>Mujer, indígena, No fue a la escuela</b>
Sí	81.3	50.9
No	18.7	49.1
Total	100.0	100.0

Fuente: Encuesta ASIES, sobre 253 casos válidos.

**¿Está inscrito?**

	<b>Hombre, ladino, primaria o más</b>	<b>Mujer, indígena, No fue a la escuela</b>
Sí	61.9	26.6
No	38.1	73.4
Total	100.0	100.0

**¿Le interesan las elecciones?**

	<b>Hombre, ladino, primaria o más</b>	<b>Mujer, indígena, No fue a la escuela</b>
Le interesan	74.4	20.9
No le importan	16.5	60.1
No sabe/No responde	9.1	19.0
Total	100.0	100.0

Fuente: Encuesta USAC sobre 334 casos válidos.

El perfil más negativo de la ausencia total de ciudadanía estaría representada por una mujer indígena, joven, analfabeta, habitante de una aldea lejana.

ciales sobre el sexo, que se manifiestan con fuerza en las formas de acción que se dan en la vida social y política. Es bien sabido también que las conductas tradicionales adquieren una enorme fuerza colectiva, condicionan o determinan casi inconscientemente esos comportamientos, porque se corresponden con normas y valores esperados y sancionados religiosamente. Son normas culturales implícitas que están en el fondo colectivo de la vida social, y por lo tanto, que regulan los comportamientos del hombre y la mujer, en una compleja interacción de carácter económico, social, político, religioso.

Los datos de las dos encuestas efectuadas abonan esta afirmación. Se presentan, en el cuadro 4, de forma concentrada y en los casos extremos, para subrayar las diferencias.

## 6.

### OTROS FACTORES

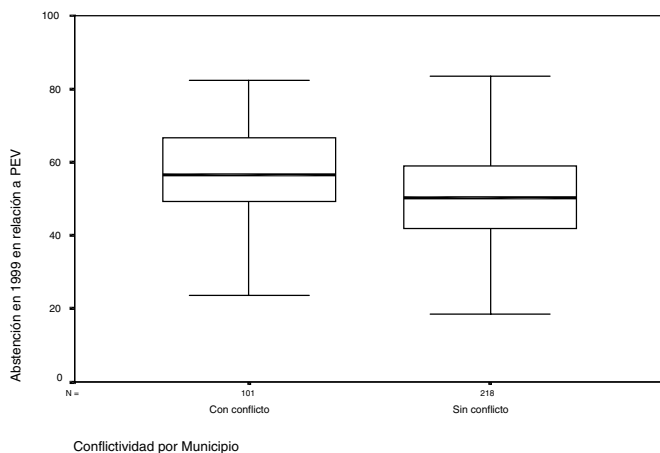
En esta última sección, se agrega alguna información sobre aspectos importantes del proceso electoral, en tanto tienen que ver con las circunstancias que favorecen o dificultan la participación ciudadana. Se trata de dimensiones relativas a la vida política guatemalteca en la coyuntura actual y que por eso deberían merecer un tratamiento más extenso de haberse tenido la información necesaria. El primero de esos aspectos se refiere al impacto que los años de conflicto armado puedan haber tenido en la actual actitud de los ciudadanos. De manera más precisa, la pregunta sería cómo reaccionan a la participación política aquellos que experimentaron la violencia de manera más o menos directa.

Se intentó conocer una eventual relación entre la participación o la abstención (secundaria) ahí

donde el conflicto armado fue más agudo, movidos por la hipótesis de que alguna significación conductual podría tener esa reciente experiencia histórica. La gráfica 18 (que es una gráfica de “caja”) exhibe resultados de la conflictividad y participación por municipio. Se hizo una selección de aquellos que fueron zonas de guerra, comparados con otros municipios donde o no hubo conflicto o éste fue marginal. A nuestro juicio los resultados no son concluyentes, en el sentido que la abstención fue relativamente más alta en los municipios donde el conflicto armado fue más agudo. Véanse en las dos imágenes como la línea horizontal refleja el desnivel, más alto en el de la izquierda, que corresponde a municipios donde el conflicto fue más agudo.

Otro tema importante se refiere a la participación política que puede ser estimulada o no por intermedio de los llamados Comités Cívicos. Se trata de

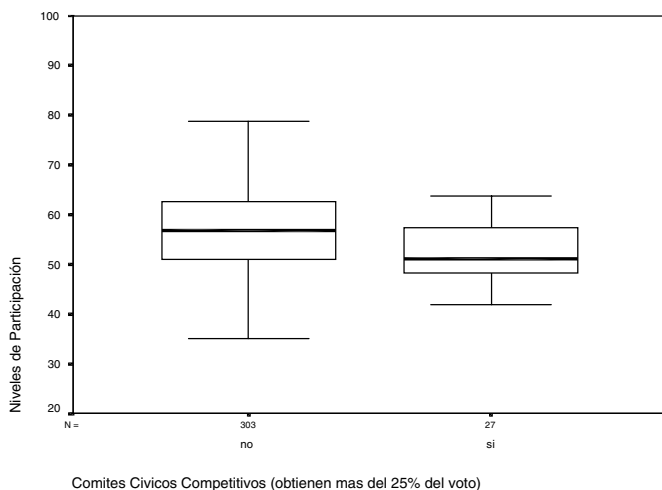
**Gráfica 18**  
**RELACIONES ENTRE**  
**CONFLICTIVIDAD Y ABSTENCIONISMO**



Fuente: TSE y fuentes varias en relación con conflictividad en municipios.

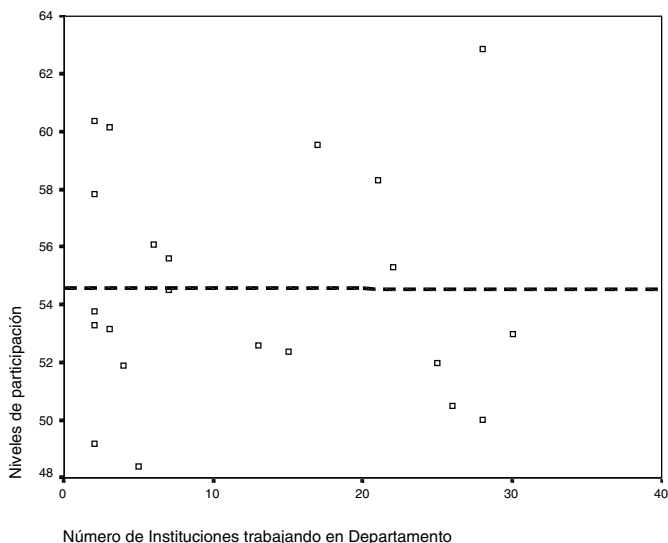
una modalidad creada por la legislación electoral, para estimular la organización local y la presencia activa de la ciudadanía en el ámbito municipal. La participación, ahí donde hay Comités Cívicos no es mayor. La información del TSE indica que de un total de 330 municipios, sólo en un 44% de ellos se han organizado Comités Cívicos y sólo en un 8% los candidatos han obtenido un porcentaje mayor del 25% de los votos depositados. Esto último se recoge en la gráfica 19, donde la línea horizontal de la caja de la derecha se encuentra más abajo de la línea de la caja de la izquierda. Esta gráfica pretende establecer o medir la competitividad de los Comités Cívicos en relación con los Partidos Políticos. Los niveles de abstención son marginalmente mayores en los municipios en los cuales participaron Comités Cívicos. De hecho, los partidos políticos no pueden y no deberían ser sustituidos por ninguna de estas

**Gráfica 19**  
**COMPETITIVIDAD ELECTORAL**  
**DONDE HAY COMITÉS CÍVICOS**



formas de organización. La democracia la construyen hasta ahora los partidos políticos, si nos atenemos a la experiencia de todos los países en los últimos cien años.

**Gráfica 20**  
**RELACION ENTRE EL NÚMERO DE INSTITUCIONES CONDUCIENDO CAMPAÑAS DE EDUCACION CIVICA Y NIVELES DE PARTICIPACION ELECTORAL POR DEPARTAMENTO**



<b>Niveles de participación</b>	<b># de Instituciones</b>
Correlación de Pearson	-0.01
Sig. (bilateral)	0.98
N	22

Nota: No ha sido posible obtener la información sobre actividades de promoción en el ámbito municipal, como hubiera sido de desear. A escala de departamento, la relación es negativa (aunque no significativa) pues a mayor esfuerzo de promoción realizado, menor el nivel de participación alcanzado.

El tercero y último aspecto se refiere al impacto que tuvo en el ambiente electoral de 1999 el conjunto de campañas a favor del voto. Se trata de un tema importante por la significación que tienen también los esfuerzos realizados por instituciones cívicas, ONG y las propias autoridades gubernamentales. No obstante el interés que este tema despierta, hubo serias limitaciones en el proyecto destinado a meditar este efecto, lo cual impide efectuar un análisis detallado del impacto de los esfuerzos de movilización de los votantes encarados por organizaciones no partidarias, entre las que destacan las ONG, el TSE y varias organizaciones cívicas. En la elección de 1999 se realizó una importante campaña de agitación para estimular el voto. Con los limitados datos disponibles se deduce que no hay mayor correlación positiva entre los esfuerzos desplegados (medidos como el número de organizaciones activas en cada departamento) y los niveles de participación alcanzados. Otra información, difícil de sistematizar, sugiere que es más efectiva la campaña realizada por los partidos políticos. La gráfica 20 resume los escasos datos disponibles.

## Capítulo IV

### LOS FACTORES INSTITUCIONALES EN LA PARTICIPACIÓN

#### 1. INTRODUCCIÓN

La abstención/participación debe ser considerada como una conducta social, que ocurre en el interior de una sociedad política, cuya dinámica depende no sólo de *factores individuales como los ya mencionados, sino de otros de distinta naturaleza y que por ello llamamos contextuales*. Este conjunto de causas pueden contribuir a explicar porqué mucha gente NO vota y porqué procede así. Empecemos por examinar lo que llamaremos indistintamente factores institucionales o sistémicos, porque se refieren al conjunto de rasgos o condiciones que forman el “marco institucional” en el que se mueve el votante y al que tiene que atender obligatoriamente el ciudadano.

#### 2. LOS REQUISITOS LEGALES PARA SER CIUDADANO

Las dimensiones del marco institucional que nos interesan se refieren al sistema normativo que establece la condición ciudadana, los sistemas electorales, el carácter de las elecciones y sus escenarios, el sistema de partidos políticos, su implantación en

la sociedad y sus ofertas. También habría que mencionar lo relativo a las campañas electorales, los recursos que se movilizan y la manera cómo se gana una elección. ¡¡¡Se gana con votos!!!

La Constitución Política de la República establece en su artículo 2o. quién es ciudadano y señala en el artículo 136, en el Capítulo de Derechos y Obligaciones, la necesidad de inscribirse en el registro de ciudadanos para volver operativa aquella condición. La Ley Electoral y de Partidos Políticos lo reitera y lo desarrolla en sus artículos 3o. y 8o., recordando que la obligación de inscribirse en el padrón, da derechos no sólo a elegir sino también a ser electo y a optar a cargos públicos. Se señalan allí otras obligaciones cívicas que corresponden a los clásicos deberes ciudadanos.

En la Constitución y en la Ley Electoral también aparece la normativa que regula la participación política. La primera contiene varios artículos que establecen las formas de esa participación; así, el artículo 34 reconoce el derecho a la libre asociación, el 135 se refiere a los derechos y deberes políticos, el 152 reconoce el origen popular del poder estatal, el 173 regula el procedimiento para realizar las consultas y el 223, el régimen electoral. Digamos, en general que la Ley Electoral y su Reglamento, regulan lo relativo al ejercicio de los derechos políticos; los derechos y obligaciones de las autoridades y los órganos electorales, los de las organizaciones políticas, y todo lo relativo al sufragio y al proceso electoral.

En esta parte del trabajo, es bueno recordar que los Acuerdos de Paz, en diferentes momentos de los mismos, reiteran la importancia de la participación política de toda la ciudadanía, recordando cómo en el pasado muchos sectores estaban excluidos. Uno de esos documentos, el denominado *Acuerdo sobre*

*Reformas Electorales y Régimen Electoral* hace referencias explícitas acerca de la necesidad de reformar la normativa vigente y mejorarla para elevar la participación popular, facilitar el ejercicio del voto y, en general, perfeccionar el régimen de la representación electoral.

Es importante señalar que la ciudadanía que la Constitución establece se convierte en posibilidad activa cuando se practica el sufragio y para hacerlo es necesario satisfacer algunos requisitos, un conjunto de trámites administrativos que se deben realizar. Las circunstancias de hecho que rodean la decisión del joven mayor de 18 años cuando opta por realizar los trámites que culminan con su inscripción final en el Tribunal Supremo Electoral, se convierte en Guatemala en *una larga carrera de obstáculos*. Al llegar a la meta y sólo entonces está apto para votar. Esa pista es larga y veces costosa y no todos los habitantes de este país la pueden enfrentar o están dispuestos a recorrerla.

El primer paso para ser ciudadano es que en el momento de nacer se inscriba al futuro votante en el sitio mismo donde ocurre el parto. La Partida de Nacimiento es un requisito *sine qua non* para obtener la Cédula de Vecindad<sup>41</sup> y ésta para alcanzar la inscripción en el Registro de Ciudadanos. Probablemente son cada vez menos, pero hay numerosas personas que no fueron registradas en el momento de nacer, o que en el remolino del conflicto armado perdieron la posibilidad de acreditar su existencia legal, porque se quemaron los registros correspondientes. Recuérdense que el registro del nacimiento

<sup>41</sup> Por supuesto, el comentario es válido para la obtención legal de la Cédula de Vecindad. Lamentablemente, la cédula es un documento de fácil falsificación al no tener dispositivo alguno de seguridad y es relativamente fácil de obtener en forma ilegal.

requiere de la disposición voluntaria del padre, la madre o un pariente cercano, de concurrir a la autoridad correspondiente para informar que alguien ha nacido, dando la fecha, el lugar y el nombre de los padres.

En el medio rural lo frecuente es que el parto ocurra en la casa, de manera empírica, comadrona de por medio. En otras sociedades esta información se realiza "de oficio" por parte de las autoridades hospitalarias, obligadas a rendir diariamente el reporte de nacimientos y muertes que ocurren en ese hospital. Esto supone que los nacimientos son asistidos por médicos y posiblemente en una institución hospitalaria. Por eso, cuando los partos son atendidos "institucionalmente" el aviso de nacimiento ocurre de manera automática. Hagamos el recorrido administrativo prefigurado anteriormente.

Para obtener la Cédula de Vecindad hay que tener primero la Partida de Nacimiento, que requiere un pago monetario y por lo menos dos visitas al Registro Civil que es quien las otorga y que funciona también en cada una de las municipalidades<sup>42</sup> del país. Luego de conseguida la certificación de nacimiento, que prueba la mayoría de edad, hay que buscar un fotógrafo, disponer de dos fotografías de un tamaño oficialmente previsto y con ambos disponerse a continuar el trámite. En la obtención de las fotos no sólo aumenta el gasto sino que requiere de un servicio o de una oportunidad que no existe siempre en medios rurales muy atrasados. Provisto de Partida de Nacimiento y las fotos, el ciudadano en

<sup>42</sup> El Registro Civil, producto de la legislación liberal, se estableció en 1877. Su función es llevar el registro del estado civil de las personas: nacimientos y muertes, adopciones, reconocimiento de hijos, matrimonios y su nulidad, uniones de hecho, capitulaciones matrimoniales, divorcios, tutelas, inscripción de extranjeros, etc.

potencia tiene que realizar un nuevo trámite ante la alcaldía municipal para solicitar la Cédula de vecindad. De hecho se trata por lo menos de dos visitas más y a lo mejor algún gasto para que finalmente sea poseedor de ese documento. Luego, con este documento de identidad, tiene que inscribirse en el

### **LA UTOPIA DE UNA SOCIEDAD MÁS PARTICIPATIVA**

Pero en una mítica república que llamaremos Istmania, los habitantes viven otras experiencias. El sistema está preparado para facilitar el trámite administrativo. En el momento de nacer, el registro civil le adjudica un número, con lo cual su existencia legal está de inmediato reconocida. Cuando cumple la mayoría de edad, el ciudadano de Istmania reclama y recibe un documento de uso múltiple que tiene el mismo número que le dieron cuando nació: es su cédula de identidad, e implica el registro que lo acredita como ciudadano. De allí en adelante, le bastará presentarse al Centro de Votación que le corresponde, que estará cercano a su lugar de residencia. Si se encuentra temporariamente alejado de ella, podrá emitir un voto "observado" en cualquier Centro de Votación, el que se computará luego que las autoridades locales verifican su autenticidad y legitimidad. Y el mismo número servirá de identificación fiscal, para su permiso de conducir y para su pasaporte.

Registro de Ciudadanos, del Tribunal Supremo Electoral.

En resumen, al cumplir dieciocho años y adquirir así la mayoría de edad, el joven debería tener *conocimiento, tiempo y dinero* para volverse ciudadano, condiciones de las cuales carecen muchos guatemaltecos. Es decir, la información, la oportunidad y los recursos que lo lleven a: a) obtener su cédula de vecindad<sup>43</sup> y b) inscribirse en el padrón electoral. Con el primer documento, la Cédula, la persona adquiere existencia legal, que le sirve para identificarse como tal, con nombre y apellido, en sus relaciones con el mundo social. Con el segundo documento, el registro ciudadano, la persona se dota de personalidad política, se convierte en ciudadano con derechos y obligaciones cívicas.

La investigación realizada ha permitido comprobar que existe en Guatemala un *primer grupo* de personas que nunca han obtenido su cédula de vecindad (circunstancia vinculada a dificultades para obtener la partida de nacimiento); o que al perderla no la han gestionado de nuevo; o que no han tenido condiciones materiales para conservarla en buen estado, se ensucia y humedece y entonces, de hecho, ya no es útil. En consecuencia, este *primer grupo* carece de identidad legal.

Más frecuente y mucho más numeroso es un *segundo grupo*, que es el de aquellos que teniendo cédula de vecindad no se han inscrito en el padrón electoral y, en consecuencia, no pueden ejercitar el derecho al voto. Otra categoría, un *tercer grupo*, es el

<sup>43</sup> La Ley de Cédulas de Vecindad, es una vieja norma que data de 1931, a inicios del gobierno de Ubico, y que permanece vigente con escasas modificaciones. Despertó temor entre la población indígena considerando que este registro podría preparar el trabajo forzoso, como efectivamente sucedió con el Reglamento de Vialidad, en octubre de 1933.

de los que han cumplido con la primera etapa del requisito de concurrir ante las autoridades electorales, pero no han concurrido nuevamente a razonar su cédula, por lo cual aun cuando figuren en el padrón, no pueden ejercer su derecho al voto. Recuérdese que al Registro hay que ir dos veces: una para registrarse y otra para que “razonen” la cédula de vecindad, es decir, estampen una constancia de estar inscrito. Luego, aparece un cuarto grupo —numeroso— que es el de los ciudadanos que se han inscrito, pero que por mil razones no votan. Finalmente, hay una *quinta y última* categoría, la del ciudadano pleno, que participa y vota.

### 3.

#### EL SISTEMA ELECTORAL Y LAS PRÁCTICAS DEL SUFRAGIO

Es interesante examinar cómo es el sistema electoral de un país porque el mismo tiene efectos directos en la posibilidad de determinar el mayor o menor atractivo para la participación y para el aprovechamiento del voto. Y porque tiene incidencia en el funcionamiento del sistema político representativo, que es la columna vertebral de la vida democrática. El sistema electoral es el conjunto de elementos establecidos por la ley que permiten la transformación de las preferencias electorales del ciudadano (los votos válidos emitidos) en la obtención de cargos electivos (curules, por ejemplo). Es pues, el mecanismo que permite la conversión del voto de los ciudadanos en poder institucionalizado.

La división clásica de los sistemas electorales los agrupa básicamente en dos: sistemas basados en la mayoría o apoyados en la proporcionalidad. El primero parte del principio elemental de que el que

gana la mayoría de votos gana la elección y, probablemente, todo lo que en ella está en juego. La elección presidencial en Guatemala obedece a ese sistema, y exige una mayoría absoluta, razón por la cual se prevén dos vueltas. En otras partes, (Argentina, Nicaragua, Chile, etc.) se señala una mayoría relativa de cierta cuantía (un 45% por ejemplo) para evitar la segunda vuelta.

En los sistemas proporcionales se parte de otro principio igualmente válido y es el de que en una democracia liberal, representativa, deben estar representadas en los órganos de dirección política todas las opiniones políticas existentes en ese momento. Es obvio que la proporcionalidad sólo puede producirse en la elección de órganos de poder institucional no unipersonales. En estas modalidades la competitividad de una elección influye sin duda en la participación, pues el ciudadano puede confiar en que su voto, aun minoritario, podrá elegir.

En el caso de los sistemas mayoritarios basados en circunscripciones uninominales, la competitividad es baja en un número importante de circunscripciones. En las circunscripciones competitivas, la participación tiende a ser más alta. El efecto de un sistema parlamentario de ese tipo, como en Inglaterra, es dividir el país en un número de competencias independientes, ya que allí no se realizan las grandes elecciones presidenciales como en Francia o Estados Unidos. En estos países, cuando hay elecciones presidenciales y parlamentarias conjuntas, la participación es mayor que en las que son exclusivamente parlamentarias. El sistema electoral guatemalteco favorece mucho la participación, por ser de representación proporcional y por efectuar varias elecciones simultáneamente. Aquí la elección de diputados y de alcaldes sigue este principio.

Esta clasificación que hemos presentado no es un simple ejercicio académico o tiene solamente un interés técnico. No debe olvidarse que los sistemas electorales tienen efectos importantes en el funcionamiento del sistema político en aspectos tan importantes como *la gobernabilidad, la representatividad, la legitimación de las instituciones y las características del sistema de partidos políticos.*

Estos elementos pueden constituir factores de atracción en una campaña electoral, es decir, aparecer como dimensiones que el ciudadano puede tomar en cuenta, valorarlas y en función de ello, decidirse a votar o abstenerse. Por lo general no ocurre así, pues ello supone un buen nivel de conocimientos y sobre todo una buena dosis de racionamiento personal. No obstante, sin llegar a estos extremos posibles, constituye una significativa razón movilizadora en favor de la participación, el saber que si se vota se está contribuyendo a volver más gobernable el sistema, más legítimas las formas de ejercicio del poder, y más consolidada la convivencia democrática.

El sistema electoral guatemalteco combina los dos sistemas arriba descritos de una manera especial. Para elegir presidente, el sistema de mayorías y para diputados nacionales, distritales, al Parlamento Centroamericano y autoridades locales, el sistema proporcional, para dar acceso a las minorías. El sistema tiene una circunscripción nacional, otra departamental y una municipal. La modalidad electoral proporcional refuerza las tendencias a la formación de una estructura de muchos partidos, lo que también ocurre si los requisitos que establece la ley para crear un partido no son muy exigentes. En el pasado autoritario en este país se exigía presentar en actas notariales más de 50 mil firmas de ciudadanos, acompañadas del número de la cédula de vecindad y con la condición de que el 30% de ellos fuesen alfabetos.

Fueron escasos los partidos que lograron el reconocimiento legal.

Para efectos de nuestra investigación se pueden hacer algunas consideraciones adicionales. Un sistema electoral de representación proporcional, como se dijo, al favorecer el pluripartidismo puede satisfacer más las opciones políticas e ideológicas de la ciudadanía y por lo tanto animar más al ejercicio del voto. En las experiencias de otros países, pareciera no haber relación estrecha entre un tipo de sistema electoral y otro, pues la participación pasaría a depender de otros factores, entre otros, la implantación nacional de los partidos y su funcionamiento.

Sin duda es más fácil el voto presidencial, sobre todo si como ocurrió en noviembre de 1999, las preferencias estaban polarizadas. Es más difícil la elección en la que las opciones son muchas y muy parecidas. También puede ser de más difícil selección cuando la convocatoria electoral se hace para elegir en las tres tipos de circunscripciones que existen en el país. En efecto, en las elecciones generales recientes el ciudadano recibió cinco papeletas y debió escoger en el interior de cada una de ellas más de cinco diferentes opciones: para presidente y vicepresidente; para diputados nacionales; para diputados distritales; para diputados al Parlamento Centroamericano y para autoridades municipales. Esta larga lista de opciones puede complicarse más porque se permite votar de manera "cruzada", es decir, escogiendo entre varios partidos políticos.

Todo esto requiere por parte del sufragante varias aptitudes que incluyen una razonable información sobre el evento en el que está participando, un cierto manejo de pensamiento abstracto, buena memoria y capacidad de decisión. Todo ello se facilita si el votante se mueve con cierta seguridad personal en el medio social en que le toca actuar; y si tiene

alguna confianza en el momento de votar, frente a los que administran la mesa electoral. Es probable que sea un elemento de inseguridad si se es analfabeto, si no se habla bien el español, si la información sobre el evento es incompleta. La mayor parte de los votos nulos y blancos —relativamente numerosos en Guatemala— no son votos de rechazo sino votos por ignorancia. En la última elección alcanzaron casi el 8%, cifra superior a lo obtenido por más de siete partidos participantes.

En Guatemala, el elector tiene en realidad varios votos, de los que no siempre hace uso. De ahí la diferencia en número, por ejemplo, entre los votos depositados en favor del candidato presidencial, luego de los diputados distritales o nacionales y por último de los votos municipales. Desde otro punto de vista, en la elección para diputados, el elector tiene, de hecho, dos votos porque vota en dos circunscripciones distintas, una departamental y la otra nacional. Escoge diputados por su departamento y también los de una lista nacional, todo lo cual incrementa la proporcionalidad, pero vuelve más complejo el acto de votar.

Los resultados de las dos consultas habidas en el país en estos quince años de recorrido democrático, confirman que la abstención tiende a producirse más o menos según el tipo de elección de que se trata. Disminuye en las presidenciales y aumenta peligrosamente en las Consultas. De hecho, lo mismo ocurre en otras sociedades. Existe una comprobación general en las transiciones democráticas de que los índices de participación electoral tienden a subir a partir de la *primera elección democrática*; es decir, que en las elecciones presidenciales siguientes no debería esperarse una mayor abstención. En Guatemala no ha sucedido así. ¿Cómo explicar que lo contrario ha ocurrido?

Sin duda, se trata de una respuesta compleja en la que pueden estar presentes, por lo menos, dos factores causales. Por un lado, la novedad de la primera elección en 1985, en la que candidatos civiles de la oposición, participaron en el marco de una nueva legislación electoral y con la garantía de un Tribunal Supremo Electoral independiente. Probablemente esta oportunidad alimentó esperanzas que con el cambio político también vendrían otros. Cuatro años después este factor se habría debilitado. Por el otro, fue decisiva la campaña de inscripción en el padrón electoral realizada por el TSE que se inauguró justamente en 1985. Esa campaña, exitosa sin duda, logró inscribir más de dos millones de personas, lo cual estableció un numerador relativamente alto, que en la comparación con el número de votantes, hizo subir el índice de participación. Esos efectos son irrepetibles.

Con posterioridad a estas fechas, los operativos de reclutamiento ciudadano por parte del Estado han sido de menor fuerza y amplitud. La última elección de 1999 estuvo precedida por una campaña de empadronamiento masivo, que inscribió a 320,152 ciudadanos, de los que votaron 232,686. Ello resultó en un crecimiento del padrón de casi el 10% para el año 1999, significativamente superior al obtenido en otros años electorales (6.3% en 1985 y 6.5% en 1990). Aunque la campaña de empadronamiento masivo se realizó en un contexto de recursos escasos, puede adjudicársele buena parte del mérito del aumento de la participación electoral en las elecciones de 1999.

## 4.

**LA FECHA DE LAS ELECCIONES:  
EL PROBLEMA DE LAS  
MIGRACIONES INTERNAS**

Un factor institucional de considerable importancia es la fecha en la que se llevan a cabo las elecciones. Su realización en días feriados (el día domingo generalmente), como se hace en Guatemala, es un elemento positivo. Pero el período del año en el cual se realizan tiene, como se verá, un significativo impacto en los niveles de participación, que se relaciona con los fenómenos migratorios de carácter económico que caracterizan la vida guatemalteca. En general, aparece el problema de los guatemaltecos que se van (del país, de su vecindad, de su habitat natural). Y por no estar, no pueden por ello ejercer su derecho al sufragio. Es éste un tema directamente relacionado con el problema de la abstención/participación electoral.

El problema de los que no están en el momento de la elección tiene dos dimensiones distintas. Por un lado, están los guatemaltecos que se van del país de manera definitiva. Si su viaje es legal, la obtención del pasaporte los obliga a inscribirse en el padrón. Así, si ellos tenían ya la mayoría de edad en el momento de alejarse, *su inscripción electoral debería darse de baja porque se convierten en ciudadanos pasivos*. ¿Cómo hacer factible esta operación de limpieza del registro?<sup>44</sup> Los emigrantes no pierden su nacionalidad pero no ejercen la ciudadanía. En otros países

<sup>44</sup> En algunos casos, como el de Uruguay, se presume que la persona que no vota en dos elecciones sucesivas ha muerto o emigrado, y se retira su nombre del padrón. Para poder volver a figurar en él basta una simple presentación ante las autoridades electorales.

se ha resuelto el problema por la vía del voto en el exterior que realizan las autoridades consulares, aspecto acerca del cual algo ha empezado a hablarse.

Por el otro lado, están los ausentes, que pueden o no están inscritos en el padrón electoral pero que están ausentes de su domicilio en el momento de la elección por diversas razones. De ellas, dos son las más comunes, o porque el ciudadano se encuentra trabajando en otro sitio durante esa fecha, o por haber cambiado de domicilio y no haberse registrado en el nuevo. En relación con la primera causa, hay ausencias definitivas y temporales. De las primeras, Guatemala ha experimentado en los últimos veinte años un movimiento interno de población emigrante que afecta por lo menos a un diez por ciento de la misma. De las segundas, se trata de un fenómeno secular. Además, hay diversas formas de ausencia vecinal. En todos los casos, por razones distintas, aparece la figura del ciudadano que no vota, que es el objeto de nuestro análisis.

Las corrientes migratorias internas en Guatemala vienen ocurriendo desde hace más de un siglo, desde la lejana época en que se constituyó el trabajo estacional con la introducción del café y la economía agrícola de exportación. Son migraciones calificadas de transitorias o estacionales, porque constituyen parte de una estrategia de sobrevivencia de centenares de miles de campesinos empobrecidos, que buscan trabajo en las épocas de cosecha o zafra en sitios distantes de sus hogares.

Ha habido otro movimiento migratorio estacional, éste de carácter internacional y que tiene dos dinámicas distintas. En uno, son trabajadores agrícolas guatemaltecos que se trasladan anualmente a la frontera sur de México, con autorización legal y por lo tanto, bajo la protección de la legislación laboral de ese país. Van a las regiones cafetaleras del

Soconusco de Chiapas en épocas de zafra y por períodos de tiempo más o menos largo, con promedio de tres meses. En otra modalidad, se trata de emigrantes ilegales, que más bien corresponden a la modalidad ambigua de quienes con el pretexto del trabajo, buscan adentrarse en el territorio mexicano.

Guatemala ha sido tradicionalmente un país expulsor de población. Movimientos migratorios han existido desde hace muchos años, y especialmente hacia los países del Norte, más desarrollados que Guatemala. Pero esos eran movimientos que tenían dos rasgos que ahora están muy debilitados: eran por lo general emigraciones producto de decisiones personales, de alguien que quería 'probar suerte', estudiar en otro sitio, mejorar sus expectativas de vida, tener más oportunidades: y esto lo hacía de manera legal, con pasaporte y visa. Hoy día, y como resultado de una combinación de la violencia política de los últimos veinticinco años, y de la prolongada recesión económica, ha habido un masivo desplazamiento humano. Ya no son individuos sino grupos numerosos, de carácter permanente. Son bien conocidas las experiencias de familias y comunidades enteras las que se trasladan, generalmente indígenas, que lo hacen de manera legal o ilegalmente.

Por supuesto, los que se van, no votan. Pero en esta investigación no nos interesa tanto señalar la migración definitiva hacia el exterior, sino la temporal, en épocas de zafra, porque en ese movimiento poblacional aparece la figura del ciudadano que no participa porque su trabajo lo separa de su vecindad y, por ello, de la posibilidad de asistir a la mesa electoral. Ha resultado siempre difícil conocer de manera cierta el monto aproximado de la población trabajadora migrante estacional.

No hay registros oficiales que centralicen esta información porque se trata de un fenómeno de gran

variabilidad. De hecho, la demanda de mano de obra ha venido variando significativamente en los últimos años, como resultado de cambios en los productos de exportación, del crecimiento demográfico y de nuevos asentamientos humanos en la región de la bocacosta del Pacífico, lugar donde se encuentran las grandes plantaciones de caña de azúcar, las haciendas cafetaleras y lo que aún resta de la plantación algodonera. Sin embargo, habría que agregar que aunque son pocos los departamentos expulsores de mano de obra, son muchos —la mayoría— los receptores de la misma.

La naturaleza del trabajo estacional tiene dos rasgos adicionales. Uno es que el emigrante por lo

**Cuadro 5**  
**DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL**  
**DE LA MIGRACIÓN POR MES Y POR CULTIVO**

Mes	Café	Caña	Algodón	Total
Enero	12	16	10	15
Febrero	10	15	8	14
Marzo	9	12	11	8
Abril	9	10	7	10
Mayo	7	7	4	7
Junio	2	1	4	1
Julio	2	1	3	1
Agosto	3	1	4	1
Septiembre	6	1	7	2
Octubre	6	2	10	3
Noviembre	18	17	17	17
Diciembre	17	17	10	18

Fuente: MSPA, IGSS, OPS/OMS (1993/94).

"...aquí, en este pueblo, sólo los más pobres se van a trabajar en la costa sur... y siempre regresan enfermos." *Declaración de unos vecinos de la región ixil, en Gellert, op. cit.*

general viaja con su familia, o por lo menos con los hijos menores de edad que le ayudan efectivamente en el trabajo. Otra, es que el trabajo de la zafra en el último tiempo tiende a volverse casi continuo y permanente porque las distintas zafras y cosechas ocurren en períodos distintos, casi una a continuación de la otra. Es decir, el momento del corte de caña puede ser continuado por la cosecha del café, y luego la de otros productos. El resultado de esta situación es que un mismo trabajador emigrante puede quedar registrado en dos o más haciendas o unidades de trabajo. Y que su ausencia puede prolongarse más allá de los plazos tradicionales.

A pesar de esta dificultad, existen diversas investigaciones consultadas que ofrecen informaciones confiables aunque no siempre coincidentes. Una publicación de la Asociación Nacional del Café (ANACAFE)<sup>45</sup> calculaba que los trabajadores temporales en los últimos años ascendieron siempre a más de 800 mil personas. La Fundación de Azucareros de Guatemala (FUNDAZUCAR) reportó oficialmente que en 17 ingenios o centrales, trabajaron en 1998 un total de 60 mil campesinos temporales. Otras fuentes dan cifras menores.<sup>46</sup> En relación con los trabajadores que van a la frontera mexicana las cifras son más confiables porque se trata de un traslado legal, que queda debidamente registrado. Se mencionan cifras cercanas a los 90 mil trabajadores.

Algunas otras informaciones complementan lo consignado anteriormente. Diversos cálculos sobre la composición interna de esta fuerza emigrante

<sup>45</sup> Cf. *Prensa Libre*, 26 febrero 2000, p. 17.

<sup>46</sup> Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, IGSS y OPS/OMS, 1998. Y comunicaciones personales con Elisabeth Oglesby, autora del mejor trabajo sobre la industria azucarera en el país.

**Cuadro 6**  
**DURACIÓN DEL PERIODO**  
**MIGRATORIO SEGÚN CULTIVO**  
 (Datos de migrantes entrevistados  
 en sus comunidades de origen, porcentajes)

Meses	Café	Caña	Algodón
1	5	10	33
2	45	10	17
3	10	11	33
4	25	8	17
6	10	27	—
7	—	15	—
12	—	2	—
Variable	5	7	—

según el informe anteriormente citado, indican que el 98.2% de los trabajadores temporales son indígenas, que son “expulsados” de distintos departamentos del Altiplano, pero particularmente de Quiché. Una muestra de trabajadores en 75 fincas de la región de Escuintla, indica que el 69% de los temporales vienen de Quiché, el 10% de Baja Verapaz y con cifras muy menores, de Chimaltenango, Huehuetenango y otros.

La composición por edades incluye un porcentaje de 5 a 14% de niños menores de 10 años, pero la mayor parte de ella son jóvenes y adultos, entre los 20 y los 40 años de edad (51.7%).<sup>47</sup> Ello indica que un porcentaje considerable de ciudadanos que no votan se encuentra entre esta población emigrante. En cuanto al género, una encuesta indica que el 59% son hombres y el 41% son mujeres<sup>48</sup> pero otra eleva

<sup>47</sup> *Op. Cit.*

<sup>48</sup> La información anterior es tomada de Gisela Gellert de Pinto, “Migraciones y abstención electoral”, Proyecto Gua/99/021, PNUD, Guatemala, febrero 2000.

el número de hombres al 98%, lo cual resulta poco creíble. De hecho la duración del ciclo migratorio también varía mucho, pues hay estancias fuera de la comunidad que pueden prolongarse hasta siete meses, con un promedio de cinco meses, en los períodos mencionados.

La conclusión que se obtiene de la investigación es que aunque las fuentes difieren en sus estimaciones numéricas, el volumen de personas es tan considerable que puede tener un fuerte impacto negativo en la participación electoral. Esta conclusión se basa en que todas las elecciones generales después de

**Cuadro 7**  
**ÉPOCA DE MIGRACIÓN DE LOS TRABAJADORES**  
**AGRÍCOLAS DE LOS MUNICIPIOS IXTAHUACÁN,**  
**COLOTENANGO, SAN GASPAS Y SAN SEBASTIÁN,**  
**DE HUEHUETENANGO,**  
**SEGÚN CULTIVOS Y REGIONES DE DESTINO**

Áreas de destino	Época de migración
<b>Café</b>	
Escuintla, Retalhuleu, Suchitepequez y costa sur de Quetzaltenango y San Marcos	Agosto-noviembre
Zacapa, Alta Verapaz, Chimaltenango	Octubre-noviembre
Chiapas (México), San Marcos	Octubre-noviembre
Costa Sur San Marcos y Quetzaltenango, Escuintla, Retalhuleu, Suchitepequez, Santa Rosa, Zacapa, Alta Verapaz, Huehuetenango y Chiapas (México)	Noviembre-diciembre
Chiapas (México), Huehuetenango y Santa Rosa	Diciembre-febrero
Chiapas (México), Huehuetenango	Enero-marzo
<b>Caña</b>	
Escuintla, Suchitepéquez	Noviembre – abril

Fuente: Elaboración propia, con base registros actuales del proyecto de Protección Social al Trabajador Agrícola Migrante, realizado en conjunto entre el IGSS, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y OPS/OMS.

1985 se han celebrado entre octubre de un año y febrero del siguiente, que es el período de trabajo más importante. Y sobre todo en el mes de noviembre que es particularmente el momento pico, justamente cuando ocurrieron las elecciones de 1995 y 1999.

Finalmente, las investigaciones realizadas entre la población móvil por razones del trabajo estacional sugieren que entre los adultos, que forman la inmensa mayoría, es frecuente, por ser casi imprescindible, tener la cédula de vecindad. La posibilidad de ser contratados por los “enganchadores” o intermediarios exige previamente su identificación legal. Por ello, se ha encontrado entre los emigrantes temporales un apreciable esfuerzo para tener “los papeles en regla”, condición para poder trabajar. Esto es particularmente exigido en los ingenios azucareros, donde la contratación se realiza en forma individual y con registro computarizado, de tal manera que el trabajador que tiene buenos rendimientos en el corte de caña, puede volver al año siguiente, previa identificación.

Todo lo anterior sugiere la probabilidad adicional de que entre esta población emigrante, se encuentre un porcentaje apreciable de personas registradas en el padrón electoral. Sólo un examen detallado por municipio podría arrojar conclusiones más ciertas. En todo caso, y con base en la confiabilidad relativa de la información presentada en esta sección, es probable descubrir aquí un buen número de personas que están en la categoría de abstencionistas primarios y otro tanto de abstencionistas secundarios. Este razonamiento, apoyado en esas premisas posibles, sugiere la necesidad de poder encontrar alguna forma de movilizar en el futuro a esta masa de ciudadanos y convertirlos en participantes activos: *facilitando su voto en el lugar de trabajo*, que es también, una forma de domicilio para quien tiene una condi-

ción emigrante. Esta posibilidad es una obligación del Estado, pues el trabajo que separa al ciudadano de su vecindario legal es el ejercicio de un derecho. Y este derecho tiene que ser respetado y puede hacerse compatible con ese otro derecho, que es el derecho a votar.

## 5.

### LA IMAGEN DEL PARTIDO Y DEL POLÍTICO: SUS ATRACTIVOS

Tal vez resulte necio recordar que el ciudadano vota porque existen opciones para hacerlo. Esas opciones son presentadas por los partidos políticos (o comités cívicos) que proponen candidatos. Ese es el mecanismo inicial del proceso de participación política y de allí la importancia de los partidos políticos como ejecutores de la dinámica electoral, como los intermediarios entre la sociedad y el Estado a través de la organización de la representación de los intereses sociales. La relación entre el partido político y el ejercicio del voto es compleja.

Esa relación se plantea con ocasión de las campañas electorales, en que resulta importante para la atracción del voto ciudadano la naturaleza de la oferta electoral y la manera como ella se produce en la vida pública. La calidad de lo que ofrecen los partidos y sus candidatos puede resultar tan decisiva como las modalidades que adopta la transmisión del mensaje hacia el gran público que es el destinatario final, al que se quiere ganar.

En la etapa de la campaña electoral el ciudadano se convierte en un *sujeto dominador*, es objeto de halagos para ganar su conciencia, su voluntad o su imaginación. La lógica en que se mueve el elector es cada vez más parecida, por la manera como se le

trata, con la del consumidor en el mercado. En ambas situaciones le hace frente a una abundancia de ofertas que le vienen del exterior. El reclamo de los partidos, de sus programas y de sus candidatos tiene que resultar atractiva para que sume (votantes) en sus efectos particulares y para que los divida en sus resultados generales.

En las actuales condiciones en que se realizan las luchas electorales, son escasas las posibilidades de que existan propuestas partidarias que sean realmente alternativas básicas distintas. Pertenecen a otro momento cultural las opciones ideológicamente distantes, polares. La oferta partidaria hoy día es muy parecida así se trate de aspectos políticos, económicos u otros generales. En la reciente experiencia electoral de Guatemala, las diferencias fueron retóricas, en aspectos adjetivos, variando en el estilo de presentarlas. A veces lo que cambia es el énfasis o el lenguaje con el que la oferta partidaria se presenta y entonces, las diversas opciones similares se diferencian por el atractivo del papel de regalo en que las envuelve.

Pero eso no ocurre solamente en este país. De hecho, las elecciones modernas se han venido convirtiendo en una competencia partidaria que está cada vez más animada por factores personales, de imagen sensible, por ofertas generales. Lo que más cuenta es la cantidad de los recursos financieros que se invierten y por ciertos detalles técnicos propios del *marketing* más exigente. El mercadeo electoral exitoso es el que mejor resuelve las muchas exigencias técnicas. Cuenta mucho, en consecuencia, la calidad del instrumental tecnológico a la disposición de los partidos, a la cabeza de los cuales está la televisión en la ciudad capital.

Sin embargo, en la Guatemala rural, el primer instrumento de campaña electoral hasta el momento

ha sido la radio y, sobre todo las difusoras populares, regionales o departamentales del interior del país, que tienen un efecto directo y permanente sobre una audiencia atenta, sensible y masiva. La televisión viene después dada su escaso desarrollo en el interior del país. Son importantes y tal vez decisivas, las visitas de los partidos y de los candidatos, en lo que se llama propaganda de plaza.

Lo que interesa para efectos de esta investigación no es propiamente el análisis de cómo es la propaganda en una sociedad moderna, sino cómo ella se produce en una sociedad heterogénea, marcada por substanciales distancias entre lo rural y urbano, entre alfabetos y analfabetos, entre ladinos e indígenas, todo lo cual obliga a una combinación de lenguajes propios de tiempos distintos. Sin duda un mismo mensaje tiene efectos diferentes en el seno de un público grandemente segmentado. Hay varios aspectos a considerar. El primero es el de tratar de conocer el impacto que tiene la oferta electoral en el interior de un público que demanda o espera en función de sus intereses, que por lo general no son propiamente políticos.

El segundo aspecto se origina en el carácter mismo de la oferta partidaria, que en las elecciones de 1999 fue muy general e imprecisa, dando la impresión que se dirigía a un público previamente preparado por una larga experiencia política. Por ejemplo, el ofrecimiento de cumplir con los Acuerdos de Paz, que la población no conoce bien. Lo tercero, está implícito en la contradicción de la dinámica del escenario político, todavía en construcción, en el que la gente común espera más y distintas cosas de lo que la política puede ofrecerle. O dicho de otra manera, el ciudadano genera expectativas contradictorias, espera algo de la política, a la que por otros

motivos rechaza, en un juego equívoco de esperanzas y desconfianzas.

En las elecciones generales de 1999 entraron en juego intereses ciudadanos que se explican por originarse en el fenómeno de la transición desde la dictadura militar. Son las herencias de ese pasado terrible que padeció la sociedad y que condiciona las expectativas. ¿Cuáles, por ejemplo? Los intereses expresados de distintas formas pero relacionados con los problemas más inmediatos del ciudadano guatemalteco: *la seguridad personal, la confianza en las instituciones públicas, en la eficacia del Estado, la impunidad y el castigo, etc.* Hay otras reivindicaciones articuladas a una situación aún más compleja, lo económico, el trabajo, el ingreso, el aumento del costo de vida, las dificultades para satisfacer necesidades básicas. En la amplia lista de respuestas que esta investigación recogió, sólo marginalmente aparecen los valores políticos de libertad, igualdad de oportunidades, respeto a los derechos políticos, solidaridad y respeto al bien común; y tal vez lo que más llama la atención: la ausencia de demanda por la democracia.

Para que la gente se disponga a votar es importante que tenga confianza en las instituciones

“Han tenido un poquito de culpa los partidos políticos... Han perdido credibilidad, ya que la gente no cree en ellos porque de ser políticos se volvieron politiqueros y con todos los ofrecimientos que hacen.... Y cuando llega una persona a ofrecer algo, le creen así de lleno y cuando no les cumplen ahí está el problema, porque les va a tardar a saber cuánto la decepción! *Mujer de Cobán, Informe FLACSO, p. 43.*

electorales. Es importante también la convicción generalizada hoy día de que hay respeto por el voto ciudadano, por los mecanismos puestos en movimiento desde que el mismo se deposita en la urna y de la capacidad del TSE y de su experiencia para asegurar un escrutinio oportuno, veraz e inmediato.

Todo lo anterior no tiene que ver con el tema de cómo se vota sino con las razones de la abstención/participación y con sus apariencias. ¿Por qué la gente no vota? A lo largo de este Informe hemos intentado realizar un examen cuidadoso de las razones diversas, de las condiciones personales, estructurales, coyunturales, que dificultan, entorpecen o estimulan la participación en la vida política. También es oportuno analizar brevemente el fenómeno de la abstención desde otra óptica: las razones que aducen quienes votan o no votan. No se puede introducir aquí una explicación teórica, convincente, de la conducta política en general, sino de lo que en esta investigación pudo ser recogido en el marco de opiniones y actitudes que una encuesta, una entrevista, o una simple conversación pueden entregar.

Estos resultados, de sabor anecdótico en muchos casos, tienen un cierto valor porque se trata de una fuerte coincidencia de opiniones de personas de

“La gente de los montes no quiere saber nada de política, porque en primer lugar dice la gente: si votamos porque quede tal, de todos modos toda la vida estamos donde estamos y las cosas a veces se empeoran. Si votamos nos quedamos donde mismo, entonces de todos modos nadie, ningún Presidente cumple con lo que ofrece, todos son mentirosos” Obreiro de Santa Lucía Cotzumalguapa. FLACSO, p. 43.

distinto y hasta contrapuesto origen. Todos expresan, con lenguaje diverso, las mismas opiniones, razones similares para no votar o para hacerlo con recelo.

Los datos disponibles en esta investigación revelan tres actitudes comunes reacias al voto, en orden de magnitud: a) una desconfianza general sobre todo lo que viene del Estado, sobre lo público como esfera propia de la actividad ciudadana, b) un descono-

**Cuadro 8**  
**PROPUESTA DE TIPOLOGÍA DE LA ABSTENCIÓN**

<b>Abstención contestaria</b>	<b>Abstención voluntaria</b>	<b>Abstención por exclusión</b>	<b>Abstención inducida</b>
Percibe una actitud contestaria, de rechazo, basada en una decisión consciente, motivada por el desencanto, la frustración y el descreimiento y los procesos políticos. En este caso es la expresión de un rechazo y una postura política de cara a los procesos electorales.	Se trata de aquella en la que el posible elector se siente ajeno a los procesos políticos y ha desarrollado un desinterés tan grande de su condición de ciudadano sin asumir sus derechos y obligaciones, sobre todo las que tienen que ver con los asuntos políticos.	Se trata de aquella derivada de la exclusión social que se traduce en carencias cognitivas o consecuencia de la falta de documentación. Ésta puede deberse a razones socioculturales, caso de la mujer, o socioeconómicas, el caso de los grupos que no cuentan con los recursos necesarios para sufragar los gastos que implican los trámites de documentación ciudadana.	Se trata de aquella que es producto del peso del miedo y el temor relacionado con las experiencias de represión política vividas en el pasado y la prevaencia de acciones intimidatorias por parte de excomisionados militares y expatrulleros civiles, aún hoy día.

cimiento de lo que es la política entendida como el ejercicio de los derechos políticos, cuando la participación pública tiene como referente esencial la aspiración a, o la defensa del poder y, c) una percepción negativa del político, de sus actuaciones públicas, de sus ofertas. Esta percepción despolitizada de la vida pública no es favorable y más bien contradice el sentido que se espera en los escenarios de una democracia joven, en construcción. Las numerosas encuestas realizadas por empresas privadas para la prensa escrita, y que han sido difundidas ampliamente, confirman todo lo anterior.

El complemento de esta equívoca percepción de la política está directamente relacionado con la voluntad de abstenerse o de votar. Habría que decir, es su razón explicativa elemental. Por otro lado, en la decisión de votar existe por parte del ciudadano promedio activo, una cierta convicción de que con el voto se contribuye a la realización de una esperanza personal, a la búsqueda de alguna posibilidad de un cambio en la condición privada.

Esta reducción de lo político-público a lo personal-privado, se apoya en otra concepción de un sentido común ambiguo pero igualmente generalizado: en la idea de que la democracia política, cuando llega, lo resuelve favorablemente todo. Resuelve los problemas sociales de manera inmediata, disuelve las aristas negativas de la sociedad. No es necesario argumentar que estas expectativas se acrecientan en una sociedad que sale de una grave crisis económica, militar y política; con graves problemas de pobreza y genuinas esperanzas de que todo mejore un poco. El efecto de alcanzar la paz va en esa dirección.

Ya fue dicho anteriormente, que estamos ciertamente en una época de un extendida desafección por la actividad política, y con muchas razones para que la credibilidad sobre los políticos sea baja. Sin duda

lo que se ofrece no puede cumplirse y a veces se practica el nepotismo y la corrupción; los intereses de la vida privada se confunden con los públicos en provecho personal. No hay instituciones para ejercitar el control ciudadano (*accountability* o transparencia) sobre las actuaciones del funcionario público, no hay rendición de cuentas cuando se manejan fondos colectivos, etc. A veces esto es cierto, pero las percepciones son exageradas.

Las razones de la abstención, en este sentido, son irrefutables, y si sólo así fueran, las estrategias para aumentar la participación debieran ser otras. Son razones aparentes en un contexto democrático, en Guatemala o en cualquier parte del mundo. Las desconfianzas hacia lo público ocurren en todas partes.

Lo que tampoco es aceptable es esa imagen autoconstruida que proyecta la democracia como una entelequia que lo resuelve todo. La democracia política solamente es un sistema que sirve para elegir cada cierto tiempo a quienes van a gobernar, elección que tiene que ser competitiva y abierta. La democracia también abre posibilidades para organizarse y participar en la defensa de los intereses personales y grupales, para activar los derechos sociales y políticos. Para luchar por ellos.

La democracia como régimen estimula y permite la organización y las luchas populares, que son reacciones provocadas por los problemas sociales. Pero la posibilidad de resolver esos problemas se encuentra en otro lugar: en la capacidad y eficacia de quienes gobiernan, de los que toman decisiones públicas, en las oportunidades del entorno político y económico, nacional e internacional. En esa perspectiva de organización, participación y lucha, es que la democracia puede convertirse en un contexto favorable para mejorar la vida personal. Son numerosos los pasos que hay que dar para lograrlo. Es un

camino difícil que hay que recorrer con organización y con esperanzas. *El que no vota no quiere dar el primer paso.*

## 6.

### LA DISTANCIA FÍSICA Y CULTURAL: ¿DÓNDE SE VOTA?

Al sufragante hay que darle facilidades para que ejercite sus derechos políticos. El tema de la dificultad de acceso a los centros de votación que numerosos grupos de personas tienen para hacerlo se argumenta como una de las grandes causas de la abstención. Puede ser una buena razón o una mera excusa, como lo prueba esta investigación. Pero se trata de una razón bien conocida y recordada frecuentemente en el ámbito de la discusión pública.

La decisión de ubicar los sitios de votación solamente en las cabeceras municipales tiene una larga historia. En la Ley de Partidos Políticos de 1983, en su Arto. 50 se dejó abierta la posibilidad de instalar Mesas Receptoras de Votos “en aldeas y fincas” cuando a juicio de la Junta Electoral Municipal, la cantidad de población lo justificara. El Dto. 3-84 (que rigió para la elección de Asamblea Constituyente) y luego el Decreto Ley 48-85 establecieron claramente que no podía establecerse lugares de votación en sitios que no fueran una cabecera municipal. El artículo 231 de la actual Ley Electoral y de Partidos Políticos lo establece aún más taxativamente.

En un medio rural todavía disperso y, sobre todo, con difíciles medios físicos de comunicación, numerosas aldeas o pueblos, próximas o no a la jurisdicción municipal, han resultado damnificadas. Se trata de una decisión tomada con base en diversas razones. En el Municipio se asegura una mayor libertad

para el acto de votar, existe la posibilidad de que un mejor control administrativo disminuya o evite el fraude local, e impide la posibilidad que como efecto de la estructura patrimonial predominante en el campo, el campesino sea objeto de presiones por parte del terrateniente o de los poderes fácticos locales, algunos de ellos herencias fatales del conflicto armado y, seguramente, para disminuir los costos ya bastante elevados de la organización del evento electoral.

El factor “distancia de los centros de votación” fue mencionado repetidas veces a lo largo de la investigación como un impedimento sistémico vinculado a una causa estructural, la condición socioeconómica de los entrevistados. Sin duda corresponde al Estado a través del Tribunal Supremo Electoral, ofrecer todas las facilidades para que el ejercicio del voto se realice con los menores costos posibles para el ciudadano, en términos de recursos, tiempo y oportunidades.

Aunque es necesario enfrentar este problema, difícil de solucionar en este momento, algunos resultados de esta investigación sugieren que la distancia física pareciera no ser siempre la mayor razón de peso para explicar la decisión de no votar. El cuadro 9 ofrece información relativa al tema, pues allí aparecen los distintos ‘tiempos’ que los entrevistados consideran que invierten en el acto de trasladarse desde su casa a los centros de votación. Se trata de una encuesta nacional representativa. En la encuesta realizada por la USAC, aparecen en primer lugar, diversas razones que expusieron los entrevistados, abstencionistas que se encontraban en sus respectivos domicilios. La causal de la distancia fue mencionada en tercer o cuarto lugar, figurando antes factores de inhibición tales como el ‘trabajo’, ‘enfermedad’, ‘desconocimiento’ y ‘desconfianza’.

En segundo lugar, para los que votan, el problema de la distancia pudo ser resuelto de diversas maneras y casi siempre por medio del transporte financiado por los partidos políticos. En las elecciones de 1999 hubo abundancia de medios de locomoción. Nadie mencionó como factor negativo la distancia. En tercer lugar, existe una gran variabilidad en la identificación de la categoría 'distancia', que tiene que ser definida de forma más precisa para que constituya, en efecto, un obstáculo efectivo para la intención de votar.

En uno de los proyectos que contribuyeron a esta investigación, se analiza con cuidado el valor de "la distancia" como un fenómeno multidimensional. Habría así *una distancia psicológica*, donde operaría el miedo, la desconfianza y el temor, resultado de las inseguridades que dejó el conflicto armado y las acciones intimidatorias de exmiembros de los cuerpos de seguridad. Existe también una *distancia intelectual*, en donde aparecen el analfabetismo y la ausencia de educación cívica, déficit de información apropiada y la barrera idiomática. Por supuesto barreras económicas y sin duda, la distancia geográfica que en algunos casos se erige en una verdadera barrera para la movilización personal.<sup>49</sup>

Habría que identificar "otras causas" para no votar para ponderar objetivamente el factor distancia. En una de las varias fuentes consultadas en esta Investigación, sobre un total de 51 aldeas observadas, la comunidad más cercana a la cabecera municipal está a 5 kilómetros y la más lejana a 140 kilómetros.<sup>50</sup> En cuanto al tiempo promedio que se

<sup>49</sup> Informe de la URL, capítulo relativo a los aspectos socioculturales y psicológicos de la abstención.

<sup>50</sup> Se trata de La Trementina, Zacapa y Santa Lucía, Alta Verapaz, según aparece en el informe sobre Observación del

invierte en un viaje en autobús, se pudo determinar que el 35% de las comunidades entrevistadas se encuentran a más de una hora de la cabecera departamental; el 10% a una hora aproximada; el 17% a menos de una hora pero más de media hora; el 15% a media hora y el 23% a menos de media hora. En la ciudad capital, donde la abstención es menor, la relación tiempo/distancia es en promedio mucho mayor. El análisis de las facilidades de acceso a los centros de votación revela que del total de esas comunidades observadas el 60% de ellas tienen servicios regulares de transporte y en el 40% restante, existen facilidades pero fuera de un horario previsto.

La distancia puede convertirse en un factor desestimulante sólo en casos excepcionales en que concurren diversas causas, a juzgar por los datos de esta investigación. Una circunstancia negativa aparece en aquellas comunidades que están efectivamente dislocadas del municipio electoral por tres razones: la distancia, los malos caminos y un servicio ineficiente o parcial de transporte; esta última situación obliga a la persona a combinar trechos en que camina a pie para poder llegar al sitio donde el transporte en autobús circula normalmente. Otro impedimento importante se produce en el caso de mujeres (solas o con marido) pero con hijos de menor edad, con enfermos y con los ancianos.

La calidad del transporte público en el país no es buena y en épocas de campaña a la gente se le "acarrea" como ganado: van de pie y hacinadas en medios que no son idóneos para llevar personas sino mercaderías (camiones o *pickups*) y por añadidura,

Comportamiento de los votantes en sus Poblaciones de Origen, Investigación encargada a la Universidad Rafael Landívar. La información que se da en este párrafo se ha tomado de esa fuente.

donde el riesgo de caídas es muy grande. Finalmente, puede constituir un factor desestimulante para viajar, el precio del transporte. La variación de los costos es muy amplia, desde 2 hasta 30 quetzales, con un promedio de 4.50 quetzales, cifra sin duda alta para los aldeanos que tienen muy bajos ingresos monetarios. El 7 de noviembre de 1999, sólo en 7 aldeas entre las 51 cubiertas por la investigación no hubo transporte y en los sitios en que hubo, fue gratuito y/o proporcionado por los partidos políticos, los candidatos o amigos de ellos y en pocos casos, por la municipalidad.

En esta oportunidad se entrevistó a 497 personas que no fueron a votar, de los cuales el 32% eran jóvenes entre 18 y 28 años y el 49% adultos entre 29 y 48 años. De ese total, el 46% eran mujeres y el 68% analfabetos, cifra muy superior a la del promedio nacional. Aunque el proceso electoral les interesa, según lo expresaron (en un 69%), un 56% del total nunca ha votado y un 46% no están inscritos en el padrón. Las razones para no haberse inscrito son muchas y casuísticas. Así, no están inscritos porque no tienen cédula de vecindad un 12%, por desconfianza al proceso en general, un 13%, por desinterés por la política o por los asuntos "de afuera" de la comunidad, un 14%; y el resto, argumentó diversas causas personales. Del total de los que sí están inscritos (un 54% de la muestra) y no fueron a votar, la mayoría argumentó razones valederas como enfermedades, desconfianza, vejez, pérdida o deterioro del documento o por razones de trabajo; incluso temor a la discriminación racial. El factor distancia no constituye una causa importante, pues por un lado, sólo un 11% confesó que la distancia era la causa principal y en relación con otra pregunta, un 17% adujo las dificultades del transporte. Tómese

**Cuadro 9**  
**TIEMPO PARA LLEGAR DE CASA A VOTAR**  
 (Porcentajes)

<b>Tiempo</b>	<b>% del total</b>
De 1 a 3 horas	4.9
De 4 a 7 horas	1.3
De 12 a 30 horas	0.5
De 1 a 10 minutos	29.1
De 12 a 20 minutos	17.5
De 25 a 45 minutos	11.7
NS/NR	34.9

Fuente: Borge & Asoc. Encuesta Nacional. Septiembre 1999. 1200 casos válidos.

nota que se trata de casos típicos de abstención primaria.

Finalmente, en otra encuesta realizada el mismo 7 de noviembre en 106 aldeas<sup>51</sup> donde no hubo mesas de votación, el factor distancia a las Juntas Receptoras de Votos también aparece mencionado como razón o excusa pero relativizada, pues se le menciona junto con otra causas. La conclusión que se obtiene de un examen general de toda esta información es que, en efecto, una mayor proximidad física, pero apoyada en una proximidad política y cultural, podría aumentar substantivamente el número de votantes, especialmente en dos casos: cuando la lejanía resulta un obstáculo objetivo a veces insalvable, y en el caso de mujeres indígenas, alfabetas o no, en las que la condición de amas de casa es solamente un factor adicional.

El cuadro 9 ofrece una información interesante acerca de cuánto tiempo se toma el votante desde

<sup>51</sup> Se trata del trabajo de observación y encuesta por la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad San Carlos de Guatemala, que se utiliza varias veces en este Informe.

que sale de su casa hasta llegar al centro de votación. Se trata de las respuestas a una encuesta nacional representativa, de modo que se puede argumentar con bastante certeza acerca de la significación del factor tiempo en el acto de sufragar, casi siempre vinculado al tema de la distancia. Sin duda que, en igualdad de las otras condiciones personales y estructurales, una mayor proximidad física facilita la participación. La distancia física debe estar apoyada en una proximidad política y cultural, tal como se argumenta en el párrafo anterior, lo que podría aumentar substantivamente el número de votantes.

No debería quedar la impresión de que el tema de la distancia no es un problema real. De hecho, lo es. Una de las investigaciones de apoyo<sup>52</sup> permitió establecer que el promedio de distancia entre las aldeas bajo análisis es de 22 kilómetros<sup>53</sup> en relación con la cabecera municipal correspondiente. Aun cuando la distancia fuese menor, es notorio que en este reporte se insiste en el pésimo estado de los caminos, algunos de los cuales que son apenas "trillos"<sup>54</sup> transitables sólo en el verano. Muchos de los que fueron a votar, información recibida de manera indirecta, salieron el día anterior para evitar eventuales demoras y poder estar a tiempo. Existe la costumbre en Guatemala de que los ciudadanos que llegan "del campo" voten en la mañana y los locales, por la tarde. El costo del transporte aparece mencionado como un factor aun más decisivo aunque

<sup>52</sup> Componente 10, Informe de la USAC.

<sup>53</sup> Existe una variación extrema de centros de votación de 132 kilómetros (El Naranjo, en relación con la Libertad, Petén); la aldea Guineales, a 143 kilómetros de Santa Catarina Ixtahuacán, Sololá o Yalambojoch, 116 kilómetros de Nentón, Huehuetenango.

<sup>54</sup> Senda o vereda estrecha en el campo, DRAE, 1988.

vinculado a la distancia. El 7 de noviembre, no obstante, hubo en un 80% de las aldeas transporte gratuito aunque selectivo, pagado por tres de los partidos políticos participantes y que discriminaban por medio de diversos controles, uno de los cuales era portar abiertamente propaganda partidaria.

Con todo, las encuestas realizadas entre grupos de no votantes sugieren que muchos de ellos votarían si los Centros de Votación estuvieran más cercanos o hubieran más facilidades de transporte, como los sugieren los cuadros 10 y 11.

El valor de la información de una encuesta es siempre relativo. Las opiniones y actitudes a veces

**Cuadro 10**  
**¿VOTARÍA SI SE PUSIERA**  
**UNA MESA ELECTORAL EN SU COMUNIDAD?**  
(Porcentajes)

	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>	<b>Total</b>
No	9.2	3.5	6.2
Sí	80.3	83.3	81.5
Tal vez	10.5	12.5	11.7
NS/NR		0.8	0.6
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Encuesta URL. 951 casos válidos.

**Cuadro 11**  
**¿VOTARÍA SI EL LUGAR DE VOTACIÓN**  
**ESTUVIERA CERCA DE SU DOMICILIO?**  
(Porcentajes)

	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>	<b>Total</b>
Sí	79.0	76.6	77.5
No	13.8	12.4	13.0
NS/NR	7.2	11.0	9.5
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Encuesta ASIES.

tienen respuestas inducidas por la misma estructura de la pregunta. En la vida práctica, lo que efectivamente se haría es harina de otro costal. Pero una conclusión es inevitable y es que a partir de estos datos la falta de participación en las zonas rurales es abstención primaria, es decir, de ciudadanos a los que el padrón electoral les resulta ajeno. Y esto confirma uno de los hallazgos más importantes de este estudio.

## Capítulo V

### ESTRATEGIAS DE ACCIÓN RECOMENDADAS

#### 1.

#### PROBLEMAS CENTRALES Y ESTRATEGIAS DE ACCIÓN

En líneas generales, la investigación realizada sugiere que el abstencionismo electoral en Guatemala es el resultado de múltiples factores que se combinan y refuerzan mutuamente, unos de naturaleza individual, otros de carácter estructural y sistémico, tal como por lo demás ocurre en otras sociedades. El síndrome de la abstención afecta, en mayor o menor grado, a todos los grupos identificados y analizados en las secciones anteriores: hombres y mujeres, jóvenes y adultos, indígenas y ladinos, alfabetos y anal-fabetos. Pero el análisis realizado con base en los datos disponibles, sugiere que la importancia cuantitativa de los diferentes grupos es muy diferente, y que algunos de ellos constituyen, por así decir, el núcleo central del abstencionismo.

Si bien es necesario desarrollar actividades que busquen incrementar la participación de todos los grupos, la asignación de recursos y esfuerzos debe privilegiar a los grupos en los que se concentra la abstención. El análisis desarrollado ha permitido detectar los cuatro grupos siguientes, de especial importancia:

- **Los no inscritos:** *el abstencionismo primario es*

*significativamente mayor que el secundario. Con base en las estimaciones efectuadas, la abstención de los ya inscritos, aunque sustancial, es menor que la que resulta de la no inscripción.*

- **Las mujeres:** la abstención femenina tiene múltiples causas, pero en particular la abstención primaria es uno de los problemas centrales.
- **Los jóvenes** constituyen el tercer grupo que concentra la abstención: entre los 18 y los 24 años, vota menos de un tercio de los aptos para hacerlo. El problema central es también aquí de abstención primaria.
- **Los trabajadores migrantes** constituyen un componente significativo del abstencionismo, aunque su cuantificación no es sencilla. Pero es un grupo importante de no votantes al que no debería forzarse a optar entre su necesidad de trabajar y el ejercicio de sus derechos políticos. Lograr hacer compatibles ambos derechos es claramente una responsabilidad del Estado.

Las estrategias de acción que se plantean a continuación, comienzan en cada caso, con una descripción del problema y de las alternativas posibles de solución. Luego se continúa con recomendaciones específicas, y ocasionalmente con una breve descripción de las actividades involucradas en la ejecución de las recomendaciones.

## 2.

### PRECISANDO LOS PROBLEMAS: MEJORAR LA INFORMACIÓN DISPONIBLE SOBRE EL ABSTENCIONISMO

Los problemas iniciales y estratégicos que detectó la investigación, y que han complicado la identifica-

ción precisa de los problemas, radican en la utilización de medidas inadecuadas, así como en la falta de datos que permitan cuantificar la magnitud y distribución del abstencionismo. Las limitaciones de la información disponible y los sesgos en la medición del nivel de participación son dos de los principales problemas que se enfrentan al plantear estrategias de acción para combatir el abstencionismo. Esta investigación ha sido un primer esfuerzo para comprender y precisar las dimensiones del fenómeno. Opinamos que todo ello debe ser completado en el futuro inmediato con estudios más detallados y con la obtención de registros de datos confiables, en general, con información más precisa, de la que hoy se carece. En esa dirección apunta la recomendación inicial:

#### **PRIMERA RECOMENDACIÓN**

Mejorar la información disponible sobre el abstencionismo, para llegar a una mejor comprensión del problema.

La ejecución de esta recomendación requiere realizar algunas actividades específicas:

- En primer término, crear las estructuras internas que asumirán esta tarea. La Unidad de Cartografía Electoral del Tribunal Supremo Electoral (UCADE) ha propuesto la ampliación de sus tareas (y la modificación de su denominación) a efectos de incluir análisis electorales. Ésta es una iniciativa importante y debe ser respaldada. Pero también debe señalarse que el Centro de Procesamiento de Datos de la misma institución cuenta con la mayor parte de la información que fundamentará esos análisis, así como con el equipamiento y buena parte del personal técnico que las tareas de análisis electoral requieren.

Por otra parte, algunas de las tareas que deberían encararse deberán utilizar al personal del TSE en el terreno, en el interior del país, lo cual exige una amplia capacitación para el desarrollo de las mismas. Ello involucraría una participación activa de la UCADE, que también podría aportar elementos comparativos al análisis electoral, por vía de su centro de documentación y de los contactos establecidos con otras instituciones electorales. En el corto plazo, la creación de un grupo de trabajo conjunto puede permitir comenzar las tareas rápidamente.

- En segundo término, deben realizarse investigaciones específicas que resultan imprescindibles para una mejor comprensión del abstencionismo, así como para preparar el terreno para la emisión de la Cédula de Identidad Personal (CIP). De especial importancia es efectuar un segundo análisis del Registro Electoral, que complemente el ya realizado por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral para América Latina (CAPEL), que se había concentrado en verificar la existencia de documentación de respaldo (específicamente partidas de nacimiento) de las personas inscritas. Este segundo análisis debería centrarse en la verificación de la existencia *real* de las personas inscritas en el Registro, sobre la base de una encuesta con una muestra representativa nacional.<sup>55</sup>

Se visitarían los domicilios declarados de las personas incluidas en la muestra, a efectos de constatar si la persona aún vive, si continúa viviendo en el lugar declarado y, en caso de no ser así, las razones (emigración, traslado a otro municipio, etc.). Dado que se cuenta con la infor-

<sup>55</sup> Se trataría de un análisis similar al realizado hace algún tiempo por *Siglo XXI* en dos mesas de la Capital, sólo que realizado sobre una muestra nacional representativa.

mación de quien votó y quien no lo hizo, puede aprovecharse la ocasión para efectuar unas pocas preguntas sobre las razones del no voto o de las motivaciones del voto, que refuercen la información obtenida a través de esta investigación. Este estudio tiene un costo relativamente modesto, ya que puede utilizarse al personal del TSE para efectuar las visitas.

- Aunque de menor importancia, pueden considerarse algunos estudios complementarios. La presente investigación se ha concentrado en la primera vuelta electoral, y no ha explorado con igual empeño la segunda vuelta, la Consulta Popular de mayo, o las elecciones previas. Sería de interés aplicar esta metodología de análisis a esas elecciones, dentro de las limitaciones de la información disponible en esos casos. Esos análisis podrían desarrollarse por vía de convenios con algunas de las instituciones participantes en este estudio, que tienen interés en continuar desarrollando el tema.
- La recolección de información primaria y secundaria sobre el impacto de las campañas de promoción presentó debilidades, que limitan el análisis posterior. En este informe se resume algo de lo que se tuvo disponible basado en buena parte en experiencias comparadas. Pero sería útil disponer de información más detallada sobre las actividades realizadas y, en particular, buscar formas de cuantificar la intensidad de la acción desarrollada en el ámbito municipal, ya que ello permitiría establecer relaciones con la participación electoral a ese nivel. Puede también ser de interés hacer una encuesta nacional especializada en el impacto que tienen las campañas de propaganda en la opinión pública, que enriquecería la información disponible.

- Aun cuando el tema no se relaciona tan directamente con los problemas enfocados en los puntos anteriores, parece también importante que el Centro de Documentación del TSE comience cuanto antes a compilar sistemáticamente información de utilidad operativa para las decisiones relativas a la Cédula de Identificación Personal (CIP) (alternativas tecnológicas disponibles, información sobre potenciales proveedores, pliegos de licitación utilizado en otros países latinoamericanos que han introducido documentos modernos) y/o para las decisiones respecto a la estructura institucional del sistema (formas en que se relacionan los procesos de identificación personal, registro civil y registro electoral en otros países).

Dado que la introducción de un documento de identidad requiere la previa definición de marcos cartográficos, se debe dar prioridad a los análisis respectivos, a fin de que estén completos y disponibles en el momento en que sean necesarios. Aun cuando pudiera no existir tiempo para efectuar una demarcación cartográfica completa, podrían definirse nomenclaturas codificables que permitan identificar la ubicación de la residencia (por ejemplo, listados comprensivos de cantones, aldeas, villas, etc. en zonas rurales y urbanas, urbanizaciones, etc.).

### 3.

#### **LOS NO INSCRITOS: CÓMO COMBATIR LA ABSTENCIÓN PRIMARIA**

Las soluciones posibles en relación con los no inscritos (lo que se llama abstención primaria) tienen una triple diferencia con las que pueden encararse

con los ya inscritos que no votan (abstención secundaria): a) la dimensión temporal, b) los aspectos motivacionales y c) las diferencias que existen en relación con las posibilidades de acción del Estado.

En relación con la dimensión temporal, el evento electoral se realiza en un día determinado y si algún problema personal —enfermedad, lejanía, viaje, trabajo— afecta al votante, ya no le es posible postergar el acto de votar hasta tanto el problema se haya solucionado. Por otra parte, el acto de votar es periódico, y la posibilidad de abstención se repite en cada convocatoria electoral. En cambio, el acto de registro como votante se efectúa una única vez<sup>56</sup> y no es necesario repetirlo en cada elección. Puede efectuarse en un período relativamente largo de tiempo. Si quien debe registrarse está enfermo o debe viajar durante un período determinado, el acto de registro puede realizarse en otras fechas. Ello determina que el marco temporal para actuar en relación con el registro es mucho mayor que el correspondiente al voto, y ello determina diferencias significativas en las posibilidades de acción.

En relación con las diferentes posibilidades de motivación, las mismas se relacionan con las muy distintas características y contextos de ambas actividades, que el cuadro 12 busca comparar en forma resumida. Resulta evidente de la lectura de este cuadro las mayores dificultades para motivar a los ciudadanos a inscribirse.

La última de las soluciones, en cuanto a la gama de posibilidades de acción por parte del Estado, es sin duda considerablemente diferente. En el caso del acto de votar el Estado puede:

- **Disminuir el costo de votar**, facilitando el ejercicio de ese derecho. Dadas las dificultades des-

<sup>56</sup> Salvo los casos de cambio de municipio o de residencia.

**Cuadro 12**  
**EL ACTO DE VOTAR Y EL PROCESO DE REGISTRO**

Acto de votar	Proceso de registro
<p>El acto de votar se completa en unas pocas horas, tiene elementos de actividad comunitaria y, en ciertos contextos, un elemento festivo, ya que proporciona una ocasión para encontrar otras personas. Proporciona una gratificación inmediata y suele estar rodeado de expectativas. Se verifica en un día feriado.</p> <p>Hay una intensa presión sobre el votante, particularmente por parte de los partidos políticos. Los medios de comunicación proporcionan información constante y masiva sobre el acto electoral.</p> <p>El proceso de votar es simple, la relación causa-efecto y la fundamentación del voto es de explicación relativamente sencilla.</p>	<p>El acto de registro requiere un mínimo de dos visitas (en numerosos casos aun tres o cuatro) aun suponiendo que las personas conozcan los trámites y tengan toda la documentación necesaria. En la mayor parte de los casos es un acto solitario, que no proporciona gratificación inmediata, ya que la relación con el acto de votar es distante (las personas deben registrarse al menos 90 días antes de la fecha de las elecciones).</p> <p>No hay mayor presión sobre el votante, y el tema no recibe excesiva atención por parte de los partidos. La propaganda institucional y la efectuada por ONG y otras organizaciones tiene limitado impacto.</p> <p>El proceso de registro es complicado, y es mucho más difícil explicar la lógica y las razones por las cuales es necesario.</p>

critas en este Informe, hay un largo camino por recorrer a este respecto. Buena parte de las medidas que se podrían introducir, como acercar las mesas a los votantes, han sido ya propuestas por la Comisión de Reforma Electoral, y su introducción no debería ser dificultosa, de aprobarse las reformas.<sup>57</sup>

- **Aumentar el costo de no votar**, a través de la reintroducción legal del voto obligatorio. Pero esa

<sup>57</sup> En un buen número de países, los costos de votar han sido disminuídos al mínimo, y tanto los políticos como las autoridades electorales consideran como una responsabilidad importante del Estado asegurarse que esos costos se mantengan

es una opción cuya discusión debe darse en otro plano y que la Comisión de Reforma Electoral, por atendibles razones, decidió no recomendar.

- **Aumentar la percepción de los beneficios de votar.** A ello tienden las campañas de promoción, que buscan reforzar la percepción de la utilidad del voto. “¡Vota — tu voto vale!”, es un claro ejemplo de ese tipo de estrategias, en las que concentraron sus esfuerzos el Estado, la sociedad civil y la comunidad internacional.

En el caso del problema de registrarse como votante, esas mismas tres posibilidades están abiertas, pero en formas diferentes. También aquí se puede:

- **Disminuir el costo del registro.** La disponibilidad de tiempo para realizar la tarea permite ir mucho más allá en el caso del registro que en el caso del voto. Es posible que el Estado se haga cargo en forma casi total de asegurar que toda persona está adecuadamente registrada. Por ejemplo, en muchos países (Mauritius, Canadá hasta hace pocos años) el registro se efectúa a través de visitas de funcionarios que van puerta a puerta identificando y registrando a los votantes. En México, la introducción de la Credencial del Votante (base del registro) se efectuó con un considerable despliegue administrativo, basado en una combinación de presentación voluntaria y de visitas puerta a puerta.
- **Aumentar el costo de no registrarse.** Aún en caso de que se mantenga el voto voluntario, es posible hacer obligatoria la inscripción en el registro. En

al mínimo. En Canadá, se llega al extremo de enviar avionetas a recoger el voto de pequeños grupos en zonas árticas, a un costo considerable. Pero se considera que, a pesar de su costo, es una obligación irrenunciable.

general, la obligación de registrarse está asociada a la obligación de votar, y no es fácil encontrar casos en que es obligatorio registrarse pero optativo el votar. Pero puede darse un ejemplo de una situación equivalente. Los votantes en los Países Bajos no están obligados a votar, pero tienen la obligación de presentarse ante la mesa, aunque opten allí por no ejercer el derecho al voto. Aquí podría hacerse obligatorio el registrarse para realizar ciertos trámites administrativos.

En el caso específico de Guatemala, si la inscripción en el Registro es realizada en forma automática para quienes solicitan y obtienen la Cédula de Identidad Personal y se hace obligatorio obtener este documento, se logrará este efecto, ya que en la práctica equivale al registro obligatorio.

- **Aumentar el beneficio de inscribirse.** Dadas las características discutidas del proceso de registro, es difícil actuar sobre las motivaciones. Si el “Vota, tu voto vale” tiene un impacto mínimo, un eventual “Regístrese, que sólo así puede votar” emitido cuatro meses antes de las elecciones tendría un impacto aún menor.

Pero se abre en este caso una posibilidad alternativa que es frecuentemente utilizada: *asociar el acto de registro —percibido como de escaso beneficio— con otro cuya utilidad es significativa*. En el caso de El Salvador, la utilidad práctica del Carnet Electoral —subproducto del proceso de registro— como documento de identidad aumenta indudablemente el beneficio de inscribirse (en el supuesto caso de que se opte por no hacer obligatoria la Cédula de Identidad Personal). En el caso de Guatemala, ese efecto se produciría al asociar la solicitud de registro con la de la prevista Cédula de Identidad Personal (CIP). La información

recogida en varios de los estudios componentes señalan la muy alta utilidad que algunos de los grupos objetivo —particularmente los jóvenes— asignan al documento de identificación, en contraste a la nula utilidad que asignan al acto de registro.

Creemos que ésta circunstancia —relacionar el registro con la emisión de la CIP y/o hacer obligatoria a esta última— es la estrategia correcta en la situación específica de Guatemala. Pero puede suceder que se opte por no emitir la CIP y, si la misma se emitiera, puede hacerse en opciones institucionales diferentes. En cada uno de esos casos corresponderían estrategias diferentes, como las siguientes:

- **Que no se introduzca la CIP, y se opte por mantener la vigencia de las Cédulas de Vecindad como documento de identificación.** Es decir, mantener la situación actual. No es mucho lo que se puede hacer en ese caso, salvo reiterar campañas de empadronamiento masivo como las realizadas en el caso de las elecciones de noviembre de 1999. Podría también encararse, aun en época fuera de elecciones, el envío de brigadas de empadronamiento a aldeas no cubiertas por el esfuerzo esencialmente urbano de la campaña de empadronamiento masivo. También debería reconsiderarse la fecha de cierre de los padrones. Es importante, cuando hay esas campañas de empadronamiento, no cerrar el período 90 días antes del evento electoral como ahora sucede. De hecho, no existen problemas técnicos en hacerlo sólo 30 días antes.<sup>58</sup> Ello permite que algo del

<sup>58</sup> En relación con el suministro del Registro a los partidos políticos, sea a efectos de verificación, sea a efectos de utilizarlo

calor y la competencia que genera la campaña pueda transferirse al más insípido acto de registro.

- **Que se introduzca la CIP, pero que se confíe la tarea a otro organismo del Estado.** Como fue comentado antes, ésta fue la estrategia seguida en el caso de El Salvador, donde se encomendó el lanzamiento del nuevo documento al Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN). Por las razones que se discuten en el siguiente párrafo, no nos parece que sea ésta una opción aconsejable. Pero si se adoptara, la estrategia del TSE debería apuntar a que se unifiquen los trámites y que cuando una persona solicite la CIP, se verifique automáticamente si está en condiciones de votar y, de ser así, se la incorpore al Registro Electoral. En la práctica, se eliminaría la necesidad de mantener una red de sub-delegados en todo el país para atender las solicitudes de inscripción en el Registro<sup>59</sup> y las dimensiones de la organización electoral se reducirían sustancial-

para actividades de campaña, podría proporcionarse a los partidos un cierre del Registro 90 días antes de las elecciones, y las correcciones introducidas —necesarias principalmente a efectos de verificación— pueden suministrarse 10 días antes de las elecciones. La alta credibilidad del TSE hace que esta alternativa sea probablemente viable.

<sup>59</sup> En la actualidad, la carga de trabajo de los subdelegados en una gran cantidad de municipalidades es muy baja. En un año no electoral, muchos sub-delegados apenas registran a un ciudadano por semana, y el proceso lleva escasamente 15 minutos. De existir una organización paralela a cargo de la CIP y establecerse la presentación automática de quienes solicitan la CIP, los únicos casos que debería atender la red de subdelegados del TSE serían los de aquellas personas que se rehusan a obtener un documento de identidad, pero que insisten en ser inscriptos en el registro electoral —una situación probablemente poco común—.

mente, con la excepción del período electoral. No hay otras recomendaciones a efectuar en el caso de esta opción.

- **Que se introduzca la CIP, y que se confíe la tarea al TSE.** Es ésta, en nuestra opinión, la alternativa más razonable, adecuada y eficiente, y que debería constituir un objetivo institucional estratégico del Estado. Afirmamos que hay pocas dudas sobre la conveniencia de que sea el TSE quien asuma la responsabilidad de la emisión de la CIP. Si duda hubiere, la mera observación de la experiencia de El Salvador, que optó por la solución alternativa de creación de una nueva entidad, bastaría para disuadir a cualquier dudoso. Las ventajas comparativas del TSE son evidentes: es una institución existente, que puede pasar rápidamente a la etapa de ejecución,<sup>60</sup> goza de gran credibilidad, dispone de equipos y técnicos capaces de trabajar grandes bases de datos, y tiene una red de personal en todo el país que puede ser fácilmente reconvertida a las nuevas tareas. Las dudas son más bien internas: ¿Por qué asumir una nueva y compleja responsabilidad, que puede poner en peligro la actividad principal de la institución, hoy desempeñada con credibilidad y efectividad? Asumiendo que esas dudas internas se superen, los párrafos que siguen plantean

<sup>60</sup> No es difícil crear una nueva institución en el papel. Pero poner en marcha una institución para implementar una tarea tan compleja como la emisión del documento requiere de tiempos adicionales: es necesario identificar y lograr consenso respecto a los dirigentes de la nueva institución, quienes a su vez deben obtener presupuesto, alquilar locales, contratar personal, definir normas y procedimientos administrativos, etc. Esa tarea puede requerir varios meses —el mencionado RNPN de El Salvador no había comenzado a desarrollar su tarea sustantiva dos años después de su creación y nombramiento del primer Registrador General—.

algunas sugerencias para los próximos meses.<sup>61</sup> Las recomendaciones que siguen se inscriben en esta alternativa.

#### **SEGUNDA RECOMENDACIÓN**

El TSE debe asumir como objetivo institucional lograr que se le confíe la responsabilidad de la Cédula de Identidad Personal, ya que ello le permitirá llevar a cabo un reempadronamiento electoral que cubra la totalidad de la población, eliminando prácticamente el abstencionismo primario y establecer un registro electoral sostenible, que incorpore el voto residencial. Otro objetivo institucional de importancia es asegurarse que se encaren y solucionen los problemas que afectan al Registro Civil, ya que ello es importante para un registro electoral perdurable.

El desarrollo de esta recomendación implica esencialmente una actitud activa por parte del Tribunal, planteando las ventajas comparativas que la institución presenta para la implementación de la CIP. El TSE debe tomar distancia de cualquier actividad que pueda comprometerlo políticamente, pero debe involucrarse y tomar una posición activa en los temas que se refieren al desempeño de sus funciones. En esos casos, una ingerencia activa reforzará la imagen del TSE, que no debe limitarse a su credibilidad política, sino también proyectarse como una institución innovadora y de reconocida capacidad

<sup>61</sup> La complejidad de la cuestión hace difícil extenderse más allá de las tareas preparatorias. Para la implementación del documento, el TSE debería contar con la ayuda de un equipo multidisciplinario de especialistas como el que prestó apoyo al RNPN en El Salvador.

administrativa. En ese contexto, el TSE debería plantear y promover entre actores relevantes el reconocimiento de la importancia de las funciones a asumir por el TSE en relación con la CIP, con el propósito de lograr el apoyo de esos actores y concienciarlos acerca de las importantes ventajas de esa nueva configuración de responsabilidades y de las necesidades de recursos y apoyo que de ella se derivarían.

Una actitud similar debe tomarse en relación con el Registro Civil. Aun cuando existe una natural reticencia por parte de las autoridades electorales a involucrarse en los esfuerzos para mejorar el Registro Civil —un equivalente moderno de la mitológica limpieza de los establos del Rey Augías— ni el sistema de Identidad ni los Registros Electorales serán sostenibles y confiables en el largo plazo si no están basados en un adecuado Registro Civil. Es por ello que, aunque la cuestión esté lejos de ser responsabilidad del TSE, el Tribunal tiene la obligación de insistir en que este problema sea considerado y eventualmente solucionado por los organismos gubernamentales a los que pueda corresponder. O que se puedan crear con ese propósito.

A la vez, alguna de las actividades del TSE pueden ser de directa utilidad para quienes se asigne la tarea de centralización y mejoramiento del Registro Civil. Un par de ejemplos de esas posibilidades de apoyo ilustran el punto:

- Si fuera el TSE quien asume la responsabilidad central por lograr una completa cedulaación de los ciudadanos, ello proporcionaría una ocasión incomparable para mejorar o modernizar finalmente el Registro Civil. Para ello bastaría diseñar mecanismos eficientes y confiables para la reposición de partidas destruidas y para inscripciones tardías, e incluir en las brigadas a cargo de la

emisión de la CIP a funcionarios del Registro Civil para atender esos problemas.

- La implementación de la CIP requerirá la verificación de la existencia de la partida de nacimiento. Ello podría hacerse requiriendo a cada ciudadano la presentación de la constancia de esa partida al solicitar el nuevo documento, como se hiciera al comienzo de la campaña de empadronamiento masivo. Pero ese enfoque presenta serios inconvenientes<sup>62</sup> por lo que es usual que las autoridades electorales emprendan la construcción de una base de datos independiente, que centraliza la información referida a los nacimientos hoy dispersa en 330 municipios. Es ésta una tarea larga y costosa, ya que implica capturar en medio magnético la información de los libros de registro originales para constituir la necesaria base de datos histórica.<sup>63</sup>
- Ahora bien, la disponibilidad de una base que contenga los datos pertinentes permitiría solucionar un problema que afecta a muchos ciuda-

<sup>62</sup> Pueden mencionarse dos. El primero, las dificultades que ese requerimiento puede causar a un cierto número de ciudadanos —implicaría una vez más colocar las cargas y la responsabilidad en el ciudadano. El segundo es mucho más serio: la constancia de la partida de nacimiento es un documento de falsificación sencilla y abre una brecha importante en el acceso a un documento al que se pretende atribuir alta seguridad y confiabilidad. De nada valdría crear un documento de casi imposible falsificación si para obtenerlo fuera suficiente la constancia de la partida de nacimiento. Es por ello que los procedimientos usuales previenen la construcción independiente de una base de datos centralizada que incluya la información referida a los nacimientos registrados en las distintas municipalidades.

<sup>63</sup> La experiencia de construcción de una base de datos de ese tipo, en curso en El Salvador, puede ser de interés para el caso de Guatemala, ya que la situación de los registros civiles es similar en ambos países.

danos. En la actualidad, la certificación de la partida de nacimiento usualmente consiste fotocopias autenticadas del documento original o en transcripciones completas de los datos contenidos en la inscripción en los libros correspondientes. Ellas, sólo se emiten en el municipio en el cual se encuentra registrado el sujeto, por lo cual las personas deben trasladarse allí para obtenerlo, aunque en el momento de solicitarlo residan en otro municipio. En cambio, al disponerse de *una base de datos alfanuméricos centralizada*, es relativamente sencillo pasar a un sistema basado en certificaciones de datos conducentes, impresas en papel de seguridad. En la medida en que una base alfanumérica de ese tipo no ocupa demasiada memoria, es posible tener los datos de todo el país en una PC común de bajo costo y emitir constancias en cualquier cabecera departamental o centro urbano importante.<sup>64</sup> Ello implicaría un importante apoyo a los esfuerzos de adecuación y modernización del Registro Civil, aunque esté a cargo de otras instituciones.

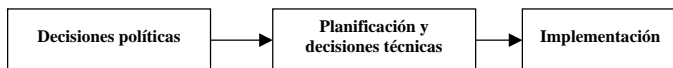
#### 4.

#### **PREPARÁNDOSE PARA LAS FUTURAS TAREAS**

Una característica de las organizaciones formales es su renuencia a actuar en condiciones de incertidumbre. Aplicando ese principio al caso del TSE en relación con la CIP, podría argumentarse que hasta que se tomen las decisiones políticas necesarias, no tiene

<sup>64</sup> En los pocos casos en los que se requiere una transcripción literal, se recurre a las imágenes de respaldo de los documentos originales.

sentido comenzar a desarrollar actividades preparatorias relacionadas con la ejecución del nuevo documento. En otras palabras, la secuencia que pareciera razonable es la siguiente:



Se suele argumentar que el proceso de preparación de un nuevo documento de identidad debería prever, dentro de lo posible, que la tarea se complete en un período intereleccionario, para evitar los problemas relacionados con la convivencia simultánea de sistemas diferentes, que puede ocasionar problemas de desorden en la identificación, como los ocurridos en Nicaragua en las elecciones de 1996. Pero no es estrictamente necesario completar la tarea de emisión del documento en un período intereleccionario, si se planifican bien los procedimientos a utilizar en las elecciones teniendo en cuenta que coexistirán más de un documento. El problema en Nicaragua no fue la utilización simultánea de varios documentos, sino la negativa a admitir que ello podría suceder. En consecuencia, hubo que improvisar medidas poco antes de las elecciones. Dados los plazos disponibles, la desvinculación de la emisión de la cédula de los tiempos electorales parece razonable en el caso de Guatemala.

Los tiempos para las decisiones políticas son impredecibles, y no se limitan a los necesarios para aprobar una reforma electoral que asigne al TSE la elaboración de la CIP. La puesta en marcha de un sistema moderno de documentación es un complejo problema tecnológico y logístico que, por sus profundas implicaciones, debe basarse en un alto grado de consenso y en decisiones cuidadosamente meditadas. Una vez lograda la modificación de la Ley Electoral, deberán tomarse, por ejemplo, decisiones rela-

tivas al eventual cobro por el documento y, a partir de éstas, decisiones relativas al financiamiento adicional necesario. Se deberá discutir, resolver y poner en textos legales las decisiones referidas no sólo a la CIP, sino también las referentes al funcionamiento de los restantes registros (tema tocado en la recomendación anterior). Una vez definida la función de los municipios (que probablemente serán diferentes según la dimensión de los mismos)<sup>65</sup> será necesario estimar el impacto de las modificaciones en la ecuación financiera de los municipios, ya que los cobros por la emisión de documentos puede constituir una fuente de ingresos no despreciable en municipios pequeños.

Las decisiones políticas en torno a la introducción de la CIP son suficientemente complejas y requerirán un tiempo considerable. Creemos que puede ser inconveniente mezclar esta difícil discusión con el similarmente complejo problema de las reformas integrales a la ley electoral. No convendría mezclar tales temas, pues tal vez redundaría en necesitar tiempos adicionales. El TSE debería impulsar una reforma inicial de la ley electoral limitada a los artículos relevantes a efectos de la CIP,<sup>66</sup> alrededor de los cuales hay un considerable consenso, dejando

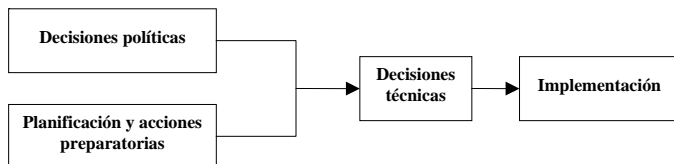
<sup>65</sup> Aun en un sistema probablemente centralizado, es conveniente mantener a los municipios de pequeñas dimensiones como puntos de recepción de información y contacto con el público, a través de convenios especiales. Si bien tiene sentido que el TSE —o una institución a crearse— tenga oficinas propias en Guatemala o Quetzaltenango, no tiene sentido que las tenga en municipios de población relativamente pequeña. La ineficiencia de ese tipo de oficinas puede observarse comparando la carga de trabajo en municipios de distinto tamaño.

<sup>66</sup> Y probablemente los que establecen que las mesas de votación deben instalarse en las cabeceras municipales.

la discusión de las restantes y más controvertidas reformas para una discusión separada.

Por otra parte, la complejidad de las cuestiones relacionadas con la CIP hace que el período requerido para planificación y decisiones técnicas sea considerable. Es necesario preparar la adaptación de la organización a las nuevas tareas, así como cuestiones vinculadas a la selección de procedimientos, contratistas, preparación de pliegos licitatorios, etc. Una estimación conservadora del tiempo necesario podría ser entre seis y nueve meses.

Consideramos que debe aprovecharse el tiempo que requieren las varias decisiones de carácter político para avanzar en una mejor comprensión del problema y en la compleja planificación técnica que la asunción de la responsabilidad por la CIP requerirá. La secuencia de tiempos se modificaría así:



Ellos nos lleva a formular la:

### **TERCERA RECOMENDACIÓN**

Es importante que el TSE comience a planificar y a preparar la emisión de la CIP mientras se completa el proceso de decisión política. Es similarmente importante que se logre la modificación separada de los artículos de la Ley Electoral que se refieren al uso de la Cédula de Vecindad.

Las tareas de índole preparatoria y de planificación que pueden realizarse en el interregno de

la decisión política son numerosas, y las que se sugieren a continuación pueden y deben ser complementadas con otras que se vayan identificando a medida que se entra en materia. Parte de las tareas a realizar se relacionan con la adaptación organizacional del Tribunal a las nuevas funciones. Otras se refieren a completar la información que deben tener los magistrados y personal jerárquico del TSE en la materia, y a otros aspectos técnicos del proceso de implementación. Entre otras, pueden mencionarse las siguientes actividades:

- Es importante para el TSE contar con una unidad de planificación estratégica, y sobre cuya necesidad concuerda la asistencia técnica de la OEA. El punto de partida para la introducción de esa unidad podría ser la constitución de un grupo de trabajo que comience las tareas preparatorias y de planificación para el lanzamiento de la Cédula de Identidad Personal, ya que se trata de una inversión modesta de muy alto rendimiento.
- Una de las primeras tareas a encarar será la de presentar al Tribunal las implicaciones de las opciones entre las varias formas de ejecutar la CIP, y muy en particular la discusión sobre las alternativas de desarrollar esa tarea con personal propio, o utilizar empresas integradoras, u otras posibilidades intermedias.<sup>67</sup>

<sup>67</sup> Si el TSE quisiera asumir con personal propio las tareas de la CIP, sería necesario desarrollar una estructura organizativa con un componente tecnológico importante y de mayor relevancia en el proceso de decisión. Ello no es sencillo en organizaciones con sesgos tradicionalmente jurídicos. Es por ello que una de las formas usuales de simplificar el manejo de la complejidad tecnológica implícita en la introducción de documentos modernos es a través del uso de empresas integradoras y de contratos puesta en mano, en el que las empresas contratistas asumen la mayor parte de la complejidad relacionada con la integración de las distintas tecnologías

- Es importante que ese grupo de trabajo cuente desde el comienzo con el apoyo de un equipo de

necesarias para la emisión de la CIP. En el caso de la construcción de una base histórica de partidas de nacimiento para la validación del documento, la subcontratación con empresas “maquiladoras” tiene igual efecto. Las distintas alternativas presentan diferentes ventajas y desventajas. Las soluciones basadas en el uso de personal propio presentan dos ventajas importantes. En primer término, permiten —al menos teóricamente— un ahorro de costos, aunque con frecuencia la falta de experiencia resulta en costos aún mayores que los de la solución alternativa. En segundo término, logra niveles de capacitación del personal propio difícilmente obtenibles de otro modo. Si el TSE optara por esta solución, sería necesario tomar decisiones detalladas en relación con tipos de equipo, mecanismos de captura y despliegue logístico, optando entre las numerosas alternativas existentes. En caso de utilizar empresas integradoras, la complejidad tecnológica se concentra en las decisiones sobre las características del documento y los plazos para su ejecución, que deben ser balanceados con consideraciones de costo. En el caso de la base de datos, las cuestiones se refieren a secuencias y plazos de captura, a los datos a ser transcritos, y a la forma en que se conservarán las copias de los documentos originales. Se trata aquí de definir productos “terminados” y garantías mínimas compatibles con las necesidades del país y los medios disponibles, dejando librados en buena medida a las empresas oferentes detalles respecto a equipos, formas de despliegue en el terreno y otros aspectos tecnológico/ logísticos de detalle. Normalmente, la capacitación del personal del TSE para asumir posteriormente la operación normal del sistema es parte de los requerimientos que se plantean a las empresas oferentes. Una ventaja del uso de empresas integradoras es el de simplificar la cuestión tecnológica, que ya no se plantea en términos de *conocimiento detallado* de las tecnologías sino de una efectiva *comprensión* de las mismas, mucho más sencilla de obtener. El conocimiento tecnológico se obtiene en buena medida durante el proceso de implementación de la solución elegida, y deben existir claras disposiciones contractuales que obliguen al contratista a transmitir la tecnología al personal del TSE. El uso de empresas integradoras también concentra temporalmente las cuestiones tecnológicas alrededor del pedido de informes y la preparación de los pliegos de licitación. El TSE puede considerar la utilización de asesores externos de corto plazo en etapas cruciales del proceso. Pero obviamente, no se trata de decisiones sencillas.

técnicos nacionales y extranjeros que complemente la capacidad existente en el TSE, que actualice e integre los distintos estudios realizados,<sup>68</sup> y que contribuya a preparar materiales necesarios para responder a consultas de los involucrados en la decisión política, descripciones de las alternativas tecnológicas y sus ventajas/desventajas, cronogramas de posible implantación, etc. No sería difícil conseguir el limitado financiamiento que ese grupo requeriría por parte de donantes interesados.<sup>69</sup>

- Invitar a los potenciales proveedores a efectuar demostraciones de sus sistemas<sup>70</sup> y desarrollar en Guatemala sesiones de trabajo con funcionarios que han tenido la responsabilidad de implantar nuevos sistemas de identificación en sus respectivos países. Típicamente, el funcionario

<sup>68</sup> No todos esos estudios son de similar calidad y/o posibilidad de utilización. Pero aún los de mayor interés entre ellos, como el preparado por Enrique Saltos, deben ser actualizados. La emisión de la CIP requiere el uso de tecnología de punta, costosa, en continua evolución, que no ha sido aún aplicada en forma masiva en el país. A pesar de lo relativamente reciente del mencionado documento, la tecnología ha evolucionado rápidamente. Así, por ejemplo, muchas de las observaciones que se efectúan en ese documento sobre la utilización de sistemas AFIS (Identificación Automática de Impresiones Digitales, el acrónimo se origina en la expresión inglesa) han quedado superadas por la evolución de la tecnología.

<sup>69</sup> En el caso de El Salvador, el PNUD y USAID financiaron un detallado estudio realizado por un equipo de la Fundación Internacional de Sistemas Electorales (IFES es el acrónimo por el cual la institución es conocida).

<sup>70</sup> Aun cuando se presentarán seguramente oportunidades, no parecen particularmente aconsejables las visitas a eventuales proveedores. Es preferible solicitarles que efectúen demostraciones de sus sistemas en Guatemala. En esa forma, la información podrá llegar a la totalidad de los interesados.

invitado debería pasar un par de días en Guatemala, presentar la experiencia de su país en un seminario de duración normal, y estar disponible por un día para consultas específicas por parte de funcionarios interesados del TSE. Esas invitaciones podrían ser complementadas con visitas de magistrados o de funcionarios del TSE a los países en los cuales se han implantado nuevos sistemas.

- Simplificar la complejidad tecnológica de las decisiones sobre los documentos por vía de los llamados “Pedidos de Informes” (*Request for Information - RFI*) posibilitados por el relativamente reducido número de posibles oferentes. Se parte de un breve documento, que plantea los conceptos básicos, y los requisitos funcionales y operacionales de los sistemas que posteriormente serán licitados. Ese pedido se envía a interesados potenciales solicitándoles información sobre las soluciones propuestas por sus empresas y sugerencias sobre posibles modificaciones o ampliaciones de conceptos básicos y requisitos y, en algunos casos, una estimación preliminar de los costos de la solución propuesta. Las respuestas a esos pedidos y eventuales contactos con las empresas permiten una mejor comprensión de los problemas técnicos y refinar el pliego de licitación.
- Realizar contactos con el Banco Interamericano de Desarrollo, una fuente de financiamiento potencialmente importante. Comenzar la evaluación de las distintas alternativas financieras, tanto a efectos de la discusión política, como para comenzar a preparar eventuales solicitudes al BID u otras entidades.
- Identificar los cambios de legislación que la introducción de un nuevo documento de identidad

requeriría. El uso de la actual Cédula de Vecindad seguramente figura en numerosas disposiciones legales. Es necesario prever adecuadamente las implicaciones legales de su reemplazo en toda su extensión.

- A efectos de la construcción de la base de datos histórica para la validación de los datos de nacimiento, es necesario efectuar un relevamiento completo de la situación y estado físico de los registros en cada una de las municipalidades, información que será necesaria tanto para “maquilar” el trabajo de recuperación como para encararlo con personal propio.
- Identificar, definir y optar entre alternativas para el proceso de construcción de la base de datos de nacimientos que será utilizada en el proceso de validación.<sup>71</sup> La base de datos parece ser un componente necesario aún en la situación actual, para reconocer las inscripciones al Registro Electoral. El TSE ya ha comprobado la dificultad de solicitar a los ciudadanos la presentación de la partida de nacimiento al inscribirse y la auditoría

<sup>71</sup> La más simple de esas alternativas implica la transcripción de los datos conducentes de las partidas a formularios especiales, el pasaje desde esos formularios a una base de datos alfanumérica utilizando programas de ICR (*Intelligent Character Recognition*). Ello permitiría una contribución importante a la modernización del Registro Civil: no sólo la necesaria base de datos centralizada, sino también la emisión de certificaciones de partidas de nacimiento en varias localidades, ya que es posible conservar la entera base de datos en un computador de limitado costo. Por lo que hace a los documentos originales, es posible conservarlos en medio magnético captándolos por medio de escáners, o por la más tradicional vía del microfilm. La solución más económica y la que parece más aconsejable, dado el limitado uso de las transcripciones literales a partir de la disponibilidad de una adecuada base de datos, es limitarse a mantener los documentos originales, mejorando sus condiciones de conservación.

de CAPEL le ha indicado los problemas de confiabilidad que introduce la inexistencia de un proceso de verificación de los datos de nacimiento. La única solución posible es la construcción de una base de datos, como las desarrolladas y utilizadas en El Salvador o Nicaragua.

- Realizar los estudios y recopilación de la información demográfica y cartográfica que será necesaria en el posterior proceso de planificación del despliegue, así como la información de respaldo para las decisiones sobre la estructura institucional del sistema, a los que se hacía referencia en la primera recomendación.

## 5.

### **MEJORANDO LA PARTICIPACIÓN DE MUJERES Y JÓVENES: UN PLAN DE EDUCACIÓN CÍVICA DE LARGO PLAZO**

En virtud que la mayor parte del abstencionismo de mujeres y jóvenes es primario, buena parte del problema se resolverá a través del reempadronamiento masivo paralelo a la emisión de la CIP. Las reformas institucionales que se discuten en la siguiente sección también contribuirán a disminuirlo. Pero será necesario en cualquier forma encarar esfuerzos de educación cívica de largo plazo que los refuercen.

La intervención del TSE en actividades de promoción y educación cívica ha sido relativamente limitada, y la iniciativa ha estado en manos de las organizaciones de la sociedad civil, tanto en lo que respecta al desarrollo de las actividades en sí mismas, como respecto a la coordinación de esos esfuerzos. En el futuro, creemos que es conveniente que esa situación se revierta y, en consecuencia:

#### CUARTA RECOMENDACIÓN

Recuperar la iniciativa en relación con los esfuerzos de educación cívica de largo plazo, separar diseño de implementación, y sólo encarar la actividad a partir de una detallada y adecuada preparación.

Los esfuerzos a realizarse en esta área deberían reunir las siguientes características:

- El TSE debe asumir el liderazgo de los esfuerzos de educación cívica. Debe evitarse llegar a una situación en la cual las ONG —un componente necesario e importante en el esfuerzo de ejecución— desarrollen independientemente sus planes, y posteriormente establecen esfuerzos de coordinación que consisten esencialmente en intercambio de información y, eventualmente, de materiales de difusión. La coordinación de los esfuerzos de largo plazo debe establecerse desde el comienzo, estableciendo una relación de colaboración de trabajo estrecha y efectiva con los donantes.
- Una forma importante para lograr esa colaboración es mediante esfuerzos de financiación conjuntos. En el caso de las elecciones de 1999, cada uno de los donantes financió independientemente determinados proyectos e iniciativas, y el TSE dedicó los recursos de que disponía a sus propias campañas. Acuerdos entre el TSE y donantes que impliquen la co-financiación de campañas de largo plazo tienen connotaciones positivas tanto para el TSE como para los donantes.
- Debe diferenciarse la etapa de diseño de la de implementación y el TSE debe tener una función de liderazgo en la etapa de diseño. Es posible hacerlo en forma tanto técnicamente efectiva,

previando el apoyo de los especialistas en la materia (tanto a escala personal como institucional) que pudieran resultar necesarios, como participativa, incluyendo una etapa abierta de discusión de las propuestas metodológicas con organizaciones y personas interesadas. En esta forma se evitarán algunos problemas identificables en los esfuerzos de 1999.

- Una necesaria mayor inversión de recursos en la etapa de diseño que permita mejorar los esfuerzos de 1999. Ello implica, en particular, el diseño de campañas segmentadas, con mensajes e instrumentos específicamente dirigidos a los grupos objetivo, y asegurarse que el impacto de los esfuerzos llega efectivamente a la población destinataria y no se conforman con asumir que los líderes y las personalidades locales que atienden en foros y talleres transmitirán la información y la motivación recibida hacia el resto de la población.<sup>72</sup>
- La tendencia por parte de cada una de las ONG participantes a presentar propuestas de acción que son más compatibles con las posibilidades y experiencia previa de la organización que con las características del problema a solucionar.

<sup>72</sup> Hay dos críticas a los enfoques predominantes en las elecciones de 1999. En primer término, suelen impartir información a personas que ya la conocen, y que sólo se benefician marginalmente con nuevos detalles y buscan concienciar a quienes en su mayoría ya están concienciados dadas sus funciones de liderazgo comunitario. En segundo lugar, asumen que los efectos de los talleres y foros realizados se “permean hacia abajo” (*trickle down* es el término mucho más preciso de la lengua inglesa) y que los participantes desarrollarán esfuerzos adicionales de diseminación hacia la población destinataria o cambiarán el contenido de esos esfuerzos en función de su participación en la actividad. La experiencia comparada sugiere que ello no suele suceder.

- Evitar una competencia improductiva entre las propias ONG en relación con el acceso a las fuentes de financiación, que se suele plantear en un contexto que a veces beneficia más los esfuerzos individuales que las acciones coordinadas.
- Una vez completada la etapa de diseño, el TSE y los donantes involucrados en el esfuerzo podrán solicitar propuestas para la implementación de las actividades y podrán, al hacerlo, dar preferencia a las propuestas que implican la colaboración de varias organizaciones.
- Las actividades de educación cívica a desarrollarse deben también dirigirse a los futuros votantes desde edad temprana, e incluir actividades de concienciación sobre los procesos electorales desde la escuela. Costa Rica, Canadá y Australia proveen interesantes ejemplos de cómo encarar esta cuestión.

## 6.

### FACILITANDO EL VOTO: REFORMANDO ASPECTOS INSTITUCIONALES

Uno de los resultados no esperados de la investigación es la importancia relativamente secundaria que asignan buena parte de los entrevistados a la distancia existente entre residencia y centros de votación. Sin embargo, cuando se preguntó a los inscritos que no votaron en las encuestas de la USAC y la URL si votarían en caso de estar la mesa más cercana, la abrumadora mayoría respondió afirmativamente.

Pero hay tres grupos que se beneficiarían significativamente por la introducción de reformas institucionales que facilitarían el ejercicio del voto. La distancia a los centros de votación afecta particularmente a mujeres y a ancianos. En el caso de las prime-

ras, por la dificultad que existe en dejar el hogar familiar y niños por períodos prolongados. Si las mesas estuvieran más cercanas, la participación de ese grupo seguramente aumentaría al simplificarse la solución de los problemas vinculados a la ausencia del hogar. En el caso de los ancianos, la cercanía disminuye los problemas de traslado señalados en numerosas entrevistas.

Con todo, hay un grupo especial de votantes que requiere una consideración aparte por su magnitud y medidas especiales por las características de los problemas que enfrentan: los emigrantes agrícolas, que se encuentran lejos de sus lugares de residencia participando en los distintos tipos de cosecha que se realizan simultáneamente al evento electoral. Una de las soluciones que ha sido propuesta es la de modificar la fecha de las elecciones en modo que coincidan con períodos de baja migración agrícola interna. Pero hay otras alternativas: la adopción de la práctica del *voto observado*, que no sólo solucionaría los problemas de los emigrantes rurales, sino también la de un gran número de personas que, por diversas razones, se encuentran lejos de su lugar de residencia.

Dada la concentración de los lugares de los cuales salen, y a los cuales llegan esos emigrantes, es posible que pudiera diseñarse otro tipo de soluciones. A partir de la madurez y credibilidad de la institución electoral, la introducción de esas prácticas no afectaría la credibilidad del sistema.

En cualquier forma, la recomendación es relativamente simple:

**QUINTA RECOMENDACIÓN**

Constituir un grupo de trabajo interno para analizar posibilidades para facilitar el voto de los emigrantes rurales y otras personas temporalmente alejadas de su lugar de residencia.

Una obvia y última recomendación:

**SEXTA RECOMENDACIÓN**

El TSE debería diseminar activamente la mejor comprensión del abstencionismo lograda, así como sus propuestas sobre medidas necesarias para fomentar la participación.

## ANEXO ESTADÍSTICO



**Cuadro 1**  
**POBLACIÓN MAYOR DE 18 AÑOS**  
**POR SEXO Y DEPARTAMENTO**

<b>Departamento</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>	<b>Total</b>
Guatemala	701,280	649,675	1,350,955
Sacatepéquez	63,744	75,333	139,077
Chimaltenango	98,786	97,326	196,112
El Progreso	35,749	35,551	71,300
Escuintla	118,217	123,976	242,193
Santa Rosa	76,323	80,834	157,157
Sololá	68,651	71,212	139,863
Totonicapán	84,244	80,052	164,296
Quetzaltenango	162,309	159,598	321,907
Suchitepéquez	94,749	95,729	190,478
Retalhuleu	57,599	58,412	116,011
San Marcos	190,005	181,601	371,606
Huehuetenango	193,271	192,497	385,768
Quiché	131,401	125,003	256,404
Baja Verapaz	47,338	45,205	92,543
Alta Verapaz	171,607	177,142	348,749
Petén	65,255	78,370	143,625
Izabal	76,600	84,139	160,739
Zacapa	53,538	53,818	107,356
Chiquimula	75,763	74,592	150,355
Jalapa	61,522	60,077	121,599
Jutiapa	95,155	93,989	189,144
<b>Total</b>	<b>2,723,106</b>	<b>2,694,131</b>	<b>5,417,237</b>

Fuente: TSE, Centro de Procesamiento de Datos, 1999.

**Cuadro 2**  
**ESTRUCTURA POR EDADES DEL PADRÓN ELECTORAL, ELECCIONES DE NOVIEMBRE, 1999**

Departamento	18-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65 y más	Total
Guatemala	40,067	139,165	135,443	134,059	156,344	131,035	108,717	83,035	58,992	47,448	105,500	1,139,805
Sacatepéquez	3,780	13,013	12,103	10,553	11,738	9,924	8,318	6,307	4,524	3,789	9,047	93,096
Chimaltenango	6,084	20,664	20,633	19,784	20,646	16,666	13,560	10,895	8,223	6,879	15,2071	59,241
El Progreso	2,803	8,659	8,395	8,316	7,816	6,264	5,120	4,046	3,153	2,71	15,752	63,035
Escuintla	11,439	31,737	27,508	29,460	31,944	25,824	21,735	17,143	12,794	10,927	22,772	243,283
Santa Rosa	7,737	23,196	21,000	19,363	18,464	14,400	12,170	9,509	7,420	6,185	13,481	152,925
Sololá	3,635	16,487	14,858	13,091	12,231	9,914	8,216	6,818	5,101	4,255	8,474	13,080
Totonicapán	3,864	15,875	14,134	15,981	14,448	11,663	9,289	7,749	5,469	4,289	8,507	111,268
Quetzaltenango	13,218	41,666	38,592	36,833	35,228	28,615	23,721	18,503	13,489	11,526	24,410	185,801
Suchitupéquez	6,313	21,334	21,034	22,549	22,382	18,347	15,472	12,165	9,628	8,331	16,158	173,713
Retalhuleu	5,038	13,744	15,228	14,545	14,298	12,053	10,290	7,927	6,086	5,056	10,338	114,603
San Marcos	12,047	40,290	40,395	39,482	38,395	31,238	26,414	20,525	15,258	13,092	26,094	303,230
Huehuetenango	10,751	40,854	38,194	34,157	35,159	28,260	23,916	19,362	14,845	12,148	23,127	280,773
Quiché	5,439	25,396	26,461	26,625	25,628	20,307	17,531	14,655	10,740	8,550	15,995	197,327
Baja Verapaz	3,689	11,290	10,725	9,941	9,581	7,937	6,914	5,006	3,750	3,317	7,555	79,705
Alta Verapaz	9,162	35,048	31,196	25,172	22,497	19,846	16,801	12,251	8,469	7,527	12,592	200,561
Petén	6,138	20,334	16,639	15,370	15,233	12,741	10,892	7,970	5,779	4,622	8,714	124,434
Izabal	5,029	16,198	15,495	16,118	17,079	14,067	11,810	9,032	6,695	5,629	11,356	128,508
Zacapa	3,942	12,098	11,985	12,217	11,570	9,583	8,074	6,385	4,899	4,241	9,547	94,541
Chiquimula	5,697	18,675	18,029	16,766	16,008	12,880	10,675	8,529	6,523	5,239	11,399	130,420
Jalapa	3,826	12,372	12,109	12,358	11,300	8,998	7,337	5,982	4,612	3,562	7,1438	9,599
Jutiapa	7,871	23,468	24,864	24,804	23,678	19,235	15,963	12,999	9,879	8,161	18,874	189,796
Total	177,569	601,563	575,020	557,544	571,669	469,797	392,935	306,793	226,328	187,484	392,042	4,458,744

Fuente: TSE, 1999.

**Cuadro 3**  
**ESTRUCTURA ELECTORAL POR SEXO Y ALFABETISMO POR DEPARTAMENTO (1999)**

Departamento	Alfabetas		Analfabetas		Total		Total Registrados	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Guatemala	536,276	492,279	43,786	67,464	111,250	580,062	559,743	1,139,805
Sacatepéquez	46,073	31,017	5,783	10,223	16,006	51,856	41,240	93,096
Chimaltenango	64,937	38,541	23,328	32,435	55,763	88,265		159,241
El Progreso	28,122	20,538	8,441	5,934	14,375	36,563	26,472	63,035
Escuintla	103,351	72,997	34,862	32,073	66,935	138,213	105,070	243,283
Santa Rosa	64,399	47,893	22,134	18,499	40,633	86,533	66,392	152,925
Sololá	34,247	13,609	31,990	23,234	55,224	66,237	36,843	103,080
Totonicapán	49,538	17,141	24,567	20,022	44,589	74,105	37,163	111,268
Quezaltenango	124,206	82,485	33,664	45,446	79,110	157,870	127,931	285,801
Suchitepequez	65,962	40,132	33,661	33,958	67,619	99,623	74,090	173,713
Retalhuleu	47,345	31,781	15,765	19,712	35,477	63,110	51,493	114,603
San Marcos	135,847	68,981	51,662	46,740	98,402	187,509	115,721	303,230
Huehuetenango	101,920	42,014	74,516	62,323	136,839	176,436	104,337	280,773
El Quiché	52,585	20,175	72,760	56,627	124,567	120,525	76,802	197,327
Baja Verapaz	28,373	15,322	19,348	16,662	36,010	47,721	31,984	79,705
Alta Verapaz	53,510	19,499	88,455	39,097	127,552	141,965	58,596	200,561
Petén	48,388	28,207	28,255	19,584	47,839	76,643	47,791	124,434
Izabal	50,732	35,054	25,430	17,292	42,722	76,162	52,346	128,508
Zacapa	37,927	29,542	15,274	11,798	27,072	53,201	41,340	94,541
Chiquimula	41,815	33,720	75,535	34,573	20,312	54,885	76,388	130,420
Jalapa	33,777	22,651	19,240	13,931	33,171	53,017	36,582	89,599
Jutiapa	73,177	56,128	32,945	27,546	60,491	106,122	83,674	189,796
Totales	1,822,507	1,259,706	735,619	640,912	1,376,531	2,558,126	1,900,618	4,458,744

Fuente: TSE, 1999

**Cuadro 4**  
**ESTRUCTURA POR RANGOS ETARIOS DE VOTANTES DEL 7 DE NOVIEMBRE 1999**

Departamento	18-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65 y más	Total
Guatemala	24,931	84,209	79,459	73,717	72,998	71,333	60,899	46,328	31,573	23,505	36,690	613,033
Sacatepequez	2590	8,301	7,575	7,110	7,442	6,216	5,160	3,743	2,574	1,861	2,870	55,442
Chimaltenango	3722	12,959	12,475	12,281	12,062	9,659	7,873	5,979	4,170	2,886	3,998	88,064
El Progreso	1995	5474	4977	4643	4,794	3,721	3,133	2,387	1,778	1,376	2,184	36,462
Escuintla	5,763	16,260	14,672	14,169	20,257	12,131	10,557	8,496	5,846	4,662	6,893	130,639
Santa Rosa	4446	12,366	11,137	10,652	10,311	8,218	7,180	5,632	4,229	3,161	4,934	82,266
Sololá	2457	11,157	10,414	9,137	8,526	6,438	5,326	4,266	2,803	1,945	2,384	64,853
Totonicapán	2077	9,031	8,332	8,696	8,463	7,057	5,738	4,672	3,048	2,177	2,583	61,874
Quetzaltenango	7,172	21,772	19,773	19,376	19,695	16,341	13,951	10,783	7,464	5,624	8,026	149,977
Suchitupéquez	4562	14,091	12,968	13,116	13,222	10,805	9,130	7,230	5,585	4,433	6,273	101,415
Retalhuleu	2959	7,869	7,545	7,291	7,170	6,676	5,857	4,453	3,316	2,568	3,765	59,469
San Marcos	5856	18,781	18,849	19,331	19,858	16,700	14,676	11,430	8,023	6,214	8,553	155,754
Huehuetenango	6453	22,531	20,460	18,518	18,866	15,433	13,599	10,605	7,673	5,430	6,654	146,222
El Quiché	3351	15,321	15,851	14,901	13,943	11,171	9,606	7,767	5,219	3,698	4,436	105,264
Baja Verapaz	2134	6,598	6,250	5,829	5,839	4,888	4,285	2,999	2,062	1,604	2,204	44,692
Alta Verapaz	5,066	19,082	17,210	14,850	14,031	12,114	10,098	6,922	4,349	2,915	2,878	109,515
Petén	3,124	9,942	8,916	8,011	6,470	6,640	5,784	4,044	2,678	1,953	2,648	60,210
Izabal	3,118	9,652	8,925	7,975	8,198	6,867	5,919	4,483	3,080	2,187	2,812	63,216
Zacapa	3050	8,743	7,787	7,259	6,981	6,075	5,207	3,985	2,869	2,259	3,120	57,335
Chiquimula	4,104	12,450	11,119	10,044	9,879	8,152	6,850	5,333	3,858	2,713	3,934	78,436
Jalapa	2451	7,453	6,890	6,798	6,634	5,509	4,595	3,500	2,762	1,917	2,700	51,414
Jutiapa	5059	14,000	13,055	12,401	12,068	10,643	9,317	7,688	5,688	4,297	6,925	101,141
Total votantes	106,440	348,042	324,639	306,105	307,707	262,787	224,740	172,930	120,647	89,385	127,464	2,416,693
Total población	469,774	1,041,682	831,213	659,870	534,775	463,339	363,862	286,303	232,798	195,871	387,160	5,466,647
Vot/Pobl (%)	22.7	33.4	39.1	46.4	57.5	56.7	61.8	60.4	51.8	45.6	32.9	44.2

Fuente: TSE, 1999.

**Cuadro 5**  
**ESTRUCTURA POR SEXO Y ALFABETISMO DE VOTANTES, ELECCIÓN DE NOVIEMBRE 1999**

Departamento	Alfabetas		Analfabetas		Total Registrados	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Guatemala	303,172	266,343	17,736	18,391	36,127	284,734
Sacatepéquez	31,594	18,001	2,805	3,042	5,847	21,043
Chimaltenango	44,771	21,698	11,583	10,012	21,595	31,710
El Progreso	18,020	11,652	4,567	2,223	6,790	13,875
Escuintla	56,168	36,486	15,576	11,476	27,052	47,962
Santa Rosa	39,275	24,658	11,645	6,688	18,333	31,346
Sololá	26,156	8,882	20,148	9,667	29,815	46,304
Totonicapán	29,224	10,093	12,474	10,083	22,557	20,176
Quetzaltenango	74,013	43,080	17,982	14,902	32,884	91,995
Suchitepéquez	42,937	23,180	66,117	14,279	35,298	63,956
Retalhuleu	27,881	16,432	8,210	6,946	15,156	36,091
San Marcos	77,412	30,523	25,960	14,376	40,336	103,372
Huehuetenango	63,044	20,981	40,227	21,970	62,197	103,271
El Quiché	32,972	11,689	36,867	23,736	60,603	69,839
Baja Verapaz	18,789	8,302	27,091	5,918	17,601	30,472
Alta Verapaz	35,978	10,249	53,408	9,880	63,288	89,386
Petén	26,539	12,842	14,629	6,200	20,829	41,168
Izabal	28,055	17,171	45,226	5,318	17,990	40,727
Zacapa	25,006	18,666	8,808	4,855	13,663	33,814
Chiquimula	27,304	21,384	20,631	9,117	29,748	47,935
Jalapa	20,832	13,394	34,226	10,797	17,188	31,629
Jutiapa	41,725	30,063	18,140	11,213	29,353	59,865
Totales	1,090,867	675,769	397,567	226,683	624,250	1,488,434
						902,452
						2,416,693

Fuente: TSE, 1999.

**Cuadro 6**  
**REGISTRADOS Y VOTANTES EN CONSULTA POPULAR**  
**MAYO 1999**

<b>Departamento</b>	<b>Registrados</b>	<b>Votantes</b>	<b>Participación</b>
Guatemala	1,081,851	215,382	19.9%
Sacatepéquez	84,860	17,646	20.8%
Chimaltenango	146,797	31,610	21.5%
El Progreso	56,772	8,760	15.4%
Escuintla	221,896	34,877	15.7%
Santa Rosa	141,867	18,188	12.8%
Sololá	93,201	27,950	30.0%
Totonicapán	96,410	20,440	21.2%
Quetzaltenango	268,206	55,231	20.6%
Suchitepéquez	156,309	28,672	18.3%
Retalhuleu	106,632	18,144	17.0%
San Marcos	277,893	47,275	17.0%
Huehuetenango	248,100	49,213	19.8%
Quiché	171,838	33,042	19.2%
Baja Verapaz	73,072	13,237	18.1%
Alta Verapaz	182,600	47,913	26.2%
Petén	112,333	14,981	13.3%
Izabal	117,702	19,596	16.6%
Zacapa	83,678	15,954	19.1%
Chiquimula	116,942	17,534	15.0%
Jalapa	77,749	8,250	10.6%
Jutiapa	169,304	14,083	8.3%
<b>Total</b>	<b>4,086,012</b>	<b>757,978</b>	<b>18.6%</b>

Fuente: TSE, 1999.

**Cuadro 7**  
**PARTICIPACION POR DEPARTAMENTO**  
**EN ELECCIONES GENERALES**  
**1985, 1990, 1995 Y 1999**  
**(Porcentajes)**

<b>Departamento</b>	<b>1985</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>1999</b>
Guatemala	72.3	60.9	44.5	53.3
Sacatepéquez	74.8	61.8	48.4	59.5
Chimaltenango	69.2	55.6	47.0	55.3
El Progreso	66.0	55.3	49.8	57.8
Escuintla	69.6	57.2	45.9	50.5
Santa Rosa	65.5	54.2	47.7	53.8
Sololá	70.9	61.8	57.1	62.9
Totonicapán	69.7	57.2	48.9	55.6
Quetzaltenango	72.3	58.4	48.2	52.4
Suchitepéquez	69.1	56.1	50.1	58.4
Retalhuleu	64.0	52.1	45.8	51.9
San Marcos	69.5	56.4	42.4	49.7
Huehuetenango	67.8	49.4	45.0	52.0
Quiché	65.9	46.7	45.8	53.3
Baja Verapaz	73.5	59.0	47.9	56.1
Alta Verapaz	76.1	56.7	50.0	54.5
Petén	61.0	41.4	44.1	48.4
Izabal	60.3	49.3	43.0	49.2
Zacapa	67.5	57.4	52.7	60.6
Chiquimula	67.4	57.8	55.6	60.1
Jalapa	64.8	55.5	51.0	57.4
Jutiapa	60.4	53.1	49.2	53.3
País	69.3	56.4	46.8	53.8

Fuente: TSE, 1999.

**Cuadro 8**  
**ESTIMACIÓN DEL NÚMERO DE FALLECIDOS NO DEPURADOS EN EL PADRÓN**

Año	Fallecidos Depurados Acumulados A	Mortalidad Bruta B	Mortalidad Mayores 18 C	Fallecidos Acumulada Mayores 18 D	Acumulada en Registro E	No Depurados Acumulados E-A
1986	--	66,328	43,113	43,113	34,491	--
1987	--	66,404	43,163	86,276	69,021	--
1988	40,212	64,100	41,665	127,941	102,353	62,141
1989	52,546	61,458	39,948	167,889	134,311	81,765
1990	59,028	73,344	47,674	215,562	172,450	113,422
1991	73,521	72,896	47,382	262,945	210,356	136,835
1992	84,966	73,124	47,531	310,475	248,380	163,414
1993	92,197	73,870	48,016	358,491	286,792	194,595
1994	114,377	74,761	48,595	407,085	325,668	211,291
1995	133,675	75,861	49,310	456,395	365,116	231,441
1996	156,048	76,961	50,025	506,420	405,136	249,088
1997	178,857	78,061	50,740	557,159	445,727	266,870
1998	200,338	79,161	51,455	608,614	486,891	286,553
1999	224,342	80,261	52,170	660,784	528,627	304,285

Fuentes: Fallecidos que han sido depurados del Registro: TSE.

Fallecidos 1986 - 1994 - Dirección de Estadística y Censos.

Fallecidos 1995 - 1999 - Estimaciones.

Morbilidad de mayores de 18 años estimada en 65% morbilidad total.

Se ha supuesto que el 80% de los fallecidos mayores de 18 años estaban registrados.

**Cuadro 9**  
**RESULTADOS EMPADRONAMIENTO<sup>1</sup> POR RANGO ETARIO EN 1999**

Departamento	18-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65 y más	Total
Guatemala	8,754	16,845	6,206	3,669	873	674	551	389	250	124	221	38,556
Sacatepéquez	1,316	2,707	917	595	150	115	70	61	34	23	25	6,013
Chimaltenango	1,476	3,873	1,678	836	187	116	94	59	39	13	15	8,386
El Progreso	1,009	1,537	643	392	154	104	64	50	29	22	36	4,040
Escuintla	2,742	5,230	2,957	1,424	455	310	242	182	118	72	89	13,821
Santa Rosa	1,599	2,376	1,265	823	344	227	125	124	85	45	47	7,060
Sololá	1,100	2,548	1,243	632	191	162	118	83	37	34	23	6,171
Totonicapán	875	2,509	1,760	971	673	541	441	297	149	105	62	8,383
Quetzaltenango	1,931	3,455	1,835	1,196	322	245	227	133	71	44	60	9,519
Suchitpéquez	2,872	5,138	2,096	1,060	286	211	149	111	59	45	59	12,086
Retalhuleu	1,285	2,152	690	460	150	104	77	56	36	20	20	5,050
San Marcos	2,954	5,305	2,486	1,429	612	464	371	257	142	92	71	14,183
Huehuetenango	3,607	7,391	3,449	1,884	708	525	432	254	168	88	73	18,579
Quiché	2,267	6,485	3,698	1,897	735	538	428	300	152	104	80	16,684
Baja Verapaz	900	1,553	754	311	105	88	77	38	13	17	10	3,866
Alta Verapaz	2,246	3,933	1,521	872	440	330	278	189	96	46	45	9,996
Petén	1,557	2,346	1,180	641	250	180	128	90	66	30	42	6,510
Izabal	1,644	3,219	1,595	696	222	136	113	64	39	17	27	7,772
Zacapa	1,764	3,101	1,300	646	246	134	111	82	41	20	27	7,472
Chiquimula	2,085	3,370	1,378	736	326	234	197	126	77	24	44	8,597
Jalapa	1,511	2,587	1,324	730	385	248	221	127	99	68	55	7,355
Total	48,468	92,667	42,087	23,044	8,249	6,009	4,727	3,235	1,893	1,103	1,204	232,686

Fuente: TSE, 1999.

**Cuadro 10**  
**TOTAL DE CAMBIOS DE MUNICIPIO DE RESIDENCIA**  
**EN REGISTRO ELECTORAL, 1985 A 1999**

<b>Departamento</b>	<b>Cantidad</b>	<b>% Registrados</b>
Guatemala	42,242	3.7
Sacatepéquez	2,061	2.2
Chimaltenango	2,583	1.6
El Progreso	1,613	2.6
Escuintla	9,496	3.9
Santa Rosa	4,437	2.9
Sololá	1,384	1.3
Totonicapán	1,438	1.3
Quetzaltenango	5,210	1.8
Suchitepéquez	5,798	3.3
Retalhuleu	3,805	3.3
San Marcos	5,706	1.9
Huehuetenango	3,265	1.2
Quiché	3,270	1.7
Baja Verapaz	1,951	2.4
Alta Verapaz	7,685	3.8
Petén	10,068	8.1
Izabal	6,899	5.4
Zacapa	2,393	2.5
Chiquimula	3,220	2.5
Jalapa	2,005	2.2
Jutiapa	5,290	2.8
Total	131,819	3.0

Fuente: TSE, Centro de Procesamiento de Datos.

**Cuadro 11**  
**POBLACIÓN RESIDENTE EN 1994 QUE 5 AÑOS ANTES**  
**VIVÍA EN UN MUNICIPIO DIFERENTE**

Departamento	Porcentaje
Guatemala	18.1
Sacatepéquez	25.4
Chimaltenango	19.3
El Progreso	20.8
Escuintla	13.6
Santa Rosa	17.2
Sololá	22.6
Totonicapán	19.4
Quetzaltenango	18.7
Suchitepéquez	15.6
Retalhuleu	16.7
San Marcos	15.3
Huehuetenango	13.0
Quiché	12.8
Baja Verapaz	20.1
Alta Verapaz	9.1
Petén	14.8
Izabal	11.5
Zacapa	18.1
Chiquimula	19.0
Jalapa	16.5
Jutiapa	16.6

Fuente: Datos del Censo de 1994.

**Cuadro 12**  
**ABSTENCIONISMO PRIMARIO Y SECUNDARIO**  
**POR GÉNERO**

Datos básicos	Categoría	Hombres	Mujeres	Total
Registrados	Reg	2,558,000	1,901,000	4,459,000
Registrados Corregidos	RegCorr	1,918,500	1,425,750	3,344,250
Votaron 7 noviembre	Vot	1,495,000	904,000	2,399,000
Población en edad de votar	PEV	2,704,000	2,735,000	5,440,000
<b>Relaciones</b>				
Abstencionismo - Medida usual	(Reg - Vot)/Reg	41.6%	52.4%	46.2%
Abstencionismo Primario Corregido	(PEV - RegCorr)/PEV	29.0%	47.9%	38.5%
Abstencionismo Secundario Corregido	(RegCorr - Vot)/PEV	15.7%	19.1%	17.4%
Abstencionismo Total	(PEV - Vot)/PEV	44.7%	66.9%	55.9%

**Cuadro 12-A**  
**HIPÓTESIS SOBRE COMPORTAMIENTO ELECTORAL DE**  
**LAS MUJERES EN RELACIÓN CON LOS HOMBRES**

**a) Si las mujeres votan en igual proporción que los hombres la abstención baja 55.9 a 44,7**

Datos básicos	Categoría	Hombres	Mujeres	Total
Registrados	Reg	2,558,000	1,901,000	4,459,000
Registrados	Reg	2,558,000	1,901,000	4,459,000
Registrados Corregidos	RegCorr	1,918,500	1,425,750	3,344,250
Votaron 7 noviembre	Vot	1,495,000	1,512,140	3,007,140
Población en edad de votar	PEV	2,704,000	2,735,000	5,440,000
<b>Relaciones</b>				
Abstencionismo Total	(PEV - <i>Vot</i> )/PEV	44.7%	44.7%	44.7%

**b) Modificaciones si las mujeres se registran en igual proporción que hombres: Sigue votando igual que proporción de registradas, el abstencionismo baja de 55.9 a 49.9**

Datos básicos	Categoría	Hombres	Mujeres	Total
Registrados	Reg	2,558,000	2,587,300	5,145,300
Registrados Corregidos	RegCorr	1,918,500	1,940,475	3,858,975
Votaron 7 noviembre	Vot	1,495,000	1,230,362	2,725,362
Población en edad de votar	PEV	2,704,000	2,735,000	5,440,000
<b>Relaciones</b>				
Abstencionismo Total	(PEV - <i>Vot</i> )/PEV	44.7%	55.0%	49.9%

**c) Si las mujeres se registran como antes, pero las registradas votan en igual proporción que hombres el abstencionismo baja de 55.9 a 52.1**

Datos básicos	Categoría	Hombres	Mujeres	Total
Registrados	Reg	2,558,000	1,901,000	4,459,000
Registrados Corregidos	RegCorr	1,918,500	1,425,750	3,344,250
Votaron 7 noviembre	Vot	1,495,000	1,111,023	2,606,023
Población en edad de votar	PEV	2,704,000	2,735,000	5,440,000
<b>Relaciones</b>				
Abstencionismo Total	(PEV - <i>Vot</i> )/PEV	44.7%	59.4%	52.1%

Fuente: Cálculos propios con datos oficiales del Cuadro 12.

**Cuadro 13**  
**ABSTENCIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA POR RANGO ETARIO**

Rangos Etarios	Total Registrados	Medida usual Votantes	Abst.Primaria Población	Abst.Secund. (Reg-Vot)/Reg	Abst.Total (PEV-Reg)/PEV	(Reg-Vot)/PEV	(PEV-Vot)/PEV
18-19	177,569	106,440	469,774	40.1	62.2	15.1%	77.3
20-24	601,563	353,330	1,041,682	41.3	42.3	23.8%	66.1
25-29	575,020	330,779	831,213	42.5	30.8	29.4%	60.2
30-34	557,544	308,600	659,870	44.7	15.5	37.7%	53.2
35-39	571,669	299,111	534,775	47.7	-6.9	51.0%	44.1
40-44	469,797	262,787	463,339	44.1	-1.4	44.7%	43.3
45-49	392,935	228,028	363,862	42.0	-8.0	45.3%	37.3
50-54	306,793	172,930	286,303	43.6	-7.2	46.8%	39.6
55-59	226,328	120,647	232,798	46.7	2.8	45.4%	48.2
60-64	187,484	89,385	195,871	52.3	4.3	50.1%	54.4
65 y más	392,042	127,464	387,160	67.5	-1.3	68.3%	67.1
Total	4,458,744	2,399,501	5,466,647	46.2	18.4	37.7%	56.1

**Cuadro 13-A**  
**HIPÓTESIS SOBRE COMPORTAMIENTO ELECTORAL DE**  
**JOVENES EN RELACION CON ADULTOS**

**a) Si los jóvenes 18-30 votan como vota rango 35-55 (41.1 abstención ) el abstencionismo disminuye de 56.1% a 45.3%.**

<b>Rangos Etarios</b>	<b>Total Registrados</b>	<b>Total Votantes</b>	<b>Total Población</b>	<b>Abst.Total (PEV-Vot)/PEV</b>
18-19	177,569	276,814	469,774	41.1
20-24	601,563	613,811	1,041,682	41.1
25-29	575,020	489,792	831,213	41.1
30-34	557,544	308,600	659,870	53.2
35-39	571,669	299,111	534,775	44.1
40-44	469,797	262,787	463,339	43.3
45-49	392,935	228,028	363,862	37.3
50-54	306,793	172,930	286,303	39.6
55-59	226,328	120,647	232,798	48.2
60-64	187,484	89,385	195,871	54.4
65 y más	392,042	127,464	387,160	67.1
<b>Totales</b>	<b>4,458,744</b>	<b>2,989,370</b>	<b>5,466,647</b>	<b>45.3</b>

**Cuadro 13-A**  
**HIPÓTESIS SOBRE COMPORTAMIENTO ELECTORAL DE JOVENES EN RELACION CON ADULTOS**

**b) Si el 90% de 18 a 29 se inscribe, y continua votando en la misma proporción que antes, la abstención baja de 56.1% a 48%**

Rangos Etarios	Total Registrados	Total Votantes	Total Población	Medida usual (Reg-Vot)/Reg	Abst.Primaria (PEV-Reg)/PEV	Abst.Secund. (Reg-Vot)/PEV	Abst.Total (PEV-Vot)/PEV
18-19	422,797	251,987	469,774	40.4	10.0	36.4	46.4
20-24	937,514	550,321	1,041,682	41.3	10.0	37.2	47.2
25-29	748,092	430,153	831,213	42.5	10.0	38.3	48.3
30-34	557,544	308,600	659,870	44.7	15.5	37.7	53.2
35-39	571,669	299,111	534,775	47.7	-6.9	51.0	44.1
40-44	469,797	262,787	463,339	44.1	-1.4	44.7	43.3
45-49	392,935	228,028	363,862	42.0	-8.0	45.3	37.3
50-54	306,793	172,930	286,303	43.6	-7.2	46.8	39.6
55-59	226,328	120,647	232,798	46.7	2.8	45.4	48.2
60-64	187,484	89,385	195,871	52.3	4.3	50.1	54.4
65 y más	392,042	127,464	387,160	67.5	-1.3	68.3	67.1
Totales	5,212,994	2,841,412	5,466,647	45.5	4.6	43.4	48.0

**Cuadro 13-A**  
**HIPÓTESIS SOBRE COMPORTAMIENTO ELECTORAL DE JOVENES EN RELACION CON ADULTOS**  
**c) Si los jóvenes inscritos 18-30 votan como los de 35-55 (abst. Secundaria promedio 44.4%) abstención sube de 56.1% a 56.8%**

Rangos Etarios	Total Registrados	Total Votantes	Total Población	Medida usual (Reg-Vot)/Reg	Abst.Primaria (PEV-Reg)/PEV	Abst.Secund. (Reg-Vot)/PEV	Abst.Total (PEV-Vot)/PEV
18-19	177,569	98,817	469,774	44.4	62.2	16.8%	79.0
20-24	601,563	334,770	1,041,682	44.4	42.3	25.6%	67.9
25-29	575,020	319,999	831,213	44.4	30.8	30.7%	61.5
30-34	557,544	308,600	659,870	44.7	15.5	37.7%	53.2
35-39	571,669	299,111	534,775	47.7	-6.9	51.0%	44.1
40-44	469,797	262,787	463,339	44.1	-1.4	44.7%	43.3
45-49	392,935	228,028	363,862	42.0	-8.0	45.3%	37.3
50-54	306,793	172,930	286,303	43.6	-7.2	46.8%	39.6
55-59	226,328	120,647	232,798	46.7	2.8	45.4%	48.2
60-64	187,484	89,385	195,871	52.3	4.3	50.1%	54.4
65 y más	392,042	127,464	387,160	67.5	-1.3	68.3%	67.1
Total	4,458,744	2,362,538	5,466,647	47.0	18.4	38.3%	56.8

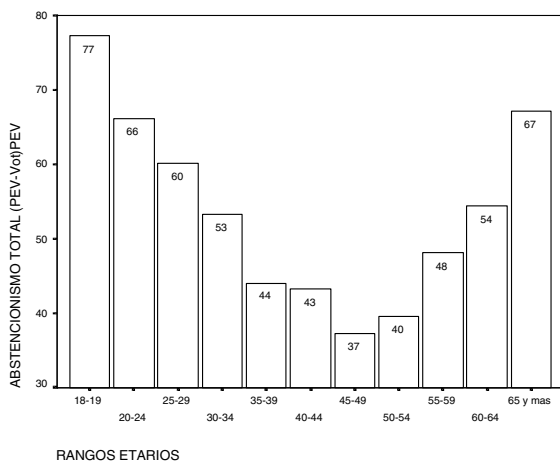
**Cuadro 13-A**  
**HIPÓTESIS SOBRE COMPORTAMIENTO ELECTORAL DE JOVENES EN RELACION CON ADULTOS**

**d) Si los adultos de más de 60 votan como rango 35-55 (abstención total 41.1%) la abstención sólo baja de 56.1 a 53.8%**

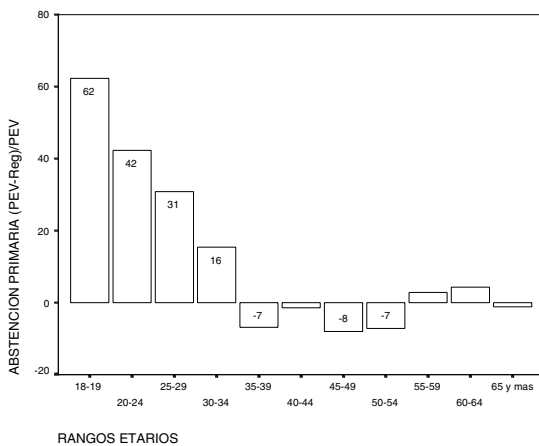
Rangos Etarios	Total Registrados	Total Votantes	Total Población	Medida usual (Reg-Vot)/Reg	Abst.Primaria (PEV-Reg)/PEV	Abst.Secund. (Reg-Vot)/PEV	Abst.Total (PEV-Vot)/PEV
18-19	177,569	106,440	469,774	40.1	62.2	15.1	77.3
20-24	601,563	353,330	1,041,682	41.3	42.3	23.8	66.1
25-29	575,020	330,779	831,213	42.5	30.8	29.4	60.2
30-34	557,544	308,600	659,870	44.7	15.5	37.7	53.2
35-39	571,669	299,111	534,775	47.7	-6.9	51.0	44.1
40-44	469,797	262,787	463,339	44.1	-1.4	44.7	43.3
45-49	392,935	228,028	363,862	42.0	-8.0	45.3	37.3
50-54	306,793	172,930	286,303	43.6	-7.2	46.8	39.6
55-59	226,328	120,647	232,798	46.7	2.8	45.4	48.2
60-64	187,484	115,417	195,871	38.4	4.3	36.8	41.1
65 y más	392,042	228,134	387,160	41.8	-1.3	42.3	41.1
Totales	4,458,744	2,526,203	5,466,647	43.3	18.4	35.4	53.8

Fuente: Cálculos propios con base en datos Cuadro 13.

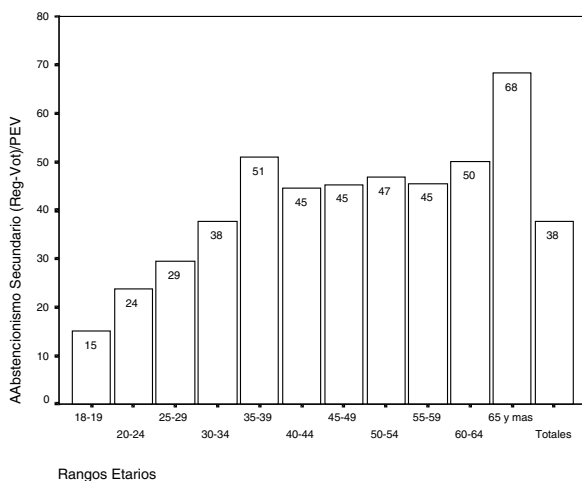
**Gráfica 1**  
**ABSTENCIONISMO TOTAL POR RANGOS ETARIOS,**  
**ELECCIONES 7 DE NOVIEMBRE DE 1999**



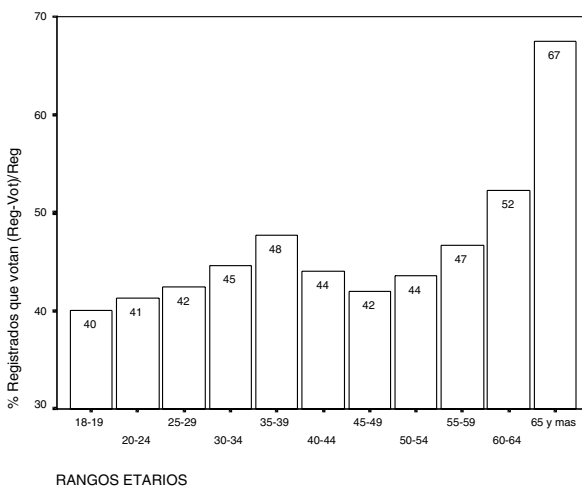
**Gráfica 2**  
**ABSTENCIÓN PRIMARIA POR RANGOS ETARIOS,**  
**ELECCIONES 7 DE NOVIEMBRE DE 1999**



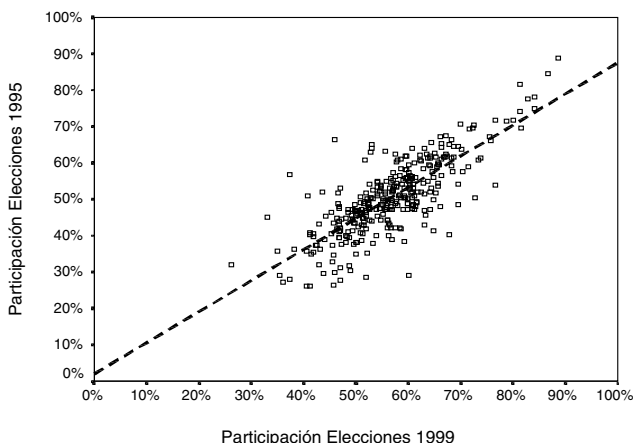
**Gráfica 3**  
**ABSTENCIÓN SECUNDARIA POR RANGOS ETARIOS,**  
**ELECCIONES 7 DE NOVIEMBRE DE 1999**



**Gráfica 4**  
**ABSTENCIÓN PRIMARIA POR RANGOS ETARIOS,**  
**ELECCIONES 7 DE NOVIEMBRE DE 1999**

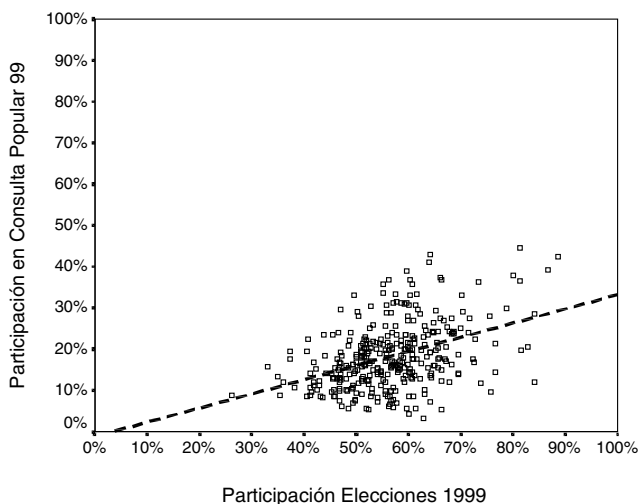


**Gráfica 5**  
**CORRELACIÓN ENTRE PARTICIPACIÓN**  
**EN ELECCIONES 1995 Y EN ELECCIONES 1999**



(Correlación de Pearson .786, significativa a nivel 0.01)

**Gráfica 6**  
**CORRELACIÓN ENTRE PARTICIPACIÓN**



(Correlación de Pearson .412, significativa a nivel 0.01)

**Cuadro 14**  
**ENCUESTA URL – DESCRIPCIÓN MUESTRA**

<b>Edades</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>	
18 y 19	34	6.8	
20 a 29	135	27.2	
30 a 39	136	27.4	
40 a 49	98	19.7	
50 a 59	46	9.3	
60 y más	46	9.3	
Perdidos	2	0.4	
<b>Total</b>	<b>497</b>	<b>100.0</b>	

<b>Sexo</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>	
Femenino	228	45.9	
Masculino	257	51.7	
NR	12	2.4	
<b>Total</b>	<b>497</b>	<b>100.0</b>	

<b>¿Es miembro de alguna iglesia?</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>	
Católica	177	35.6	
Evangélica	99	19.9	
NR	73	14.7	
<b>Total</b>	<b>349</b>	<b>70.2</b>	
No miembro	148	29.8	
<b>Total</b>	<b>497</b>	<b>100.0</b>	

<b>Condición étnica</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>	
Ladina	272	54.73	
indígena	225	45.27	
<b>Total</b>	<b>497</b>	<b>100.0</b>	

<b>Educación</b>	<b>Femenino</b>	<b>Masculino</b>	<b>Total</b>
Primaria incompleta	51 22.4%	82 31.9%	134 27.0%
Primaria completa	67 29.4%	74 28.8%	143 28.8%
Básica	13 5.7%	11 4.3%	24 4.8%
Diversificada	13 5.7%	9 3.5%	23 4.6%
Universitaria	1 0.4%		2 0.4%
No responde	83 36.4%	80 31.1%	170 34.2%
Otros		1 0.39%	1 0.20%
<b>Total</b>	<b>228 100.0%</b>	<b>257 100.0%</b>	<b>497 100.0%</b>

Fuente: Encuesta URL.

**Cuadro 15**  
**ENCUESTA URL - RESPUESTAS SOBRE**  
**INSCRIPCIÓN Y VOTO SEGÚN EDAD**

**¿Está inscrito para votar?**

	<b>Adulto joven (18 a 24)</b>	<b>Adulto maduro (25 a 49)</b>	<b>Adulto en la flor de la edad (50 y más)</b>	<b>Total</b>
No	69.3	43.7	28.3	46.1
Si	30.7	56.3	71.7	53.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuesta URL - Datos sobre 495 casos válidos.

**Cuadro 16**  
**ENCUESTA URL - RESPUESTAS SOBRE**  
**INSCRIPCIÓN Y VOTO SEGÚN EDAD**

**¿Por qué no está inscrito?**

	<b>Adulto joven (18 a 24)</b>	<b>Adulto maduro (25 a 49)</b>	<b>Adulto en la flor de la edad (50 y más)</b>	<b>Total</b>
Desconfianza	11.4	14.4	11.5	13.2
Documentos alterados			3.8	0.4
Edad	2.9		7.7	1.8
Falta de orientación	5.7	13.6	19.2	11.8
Lejanía	7.1	12.9	7.7	10.5
No contesto	41.4	34.8	30.8	36.4
No estaba en la comunidad	4.3	2.3		2.6
No tiene cédula	14.3	13.6	7.7	13.2
Salud		3.8		2.2
Trámite extemporáneo	12.9	4.5	11.5	7.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuesta URL - Datos sobre 228 casos válidos.

**Cuadro 17**  
**SI ESTÁ INSCRITO,**  
**¿PORQUÉ NO PUDO IR A VOTAR?**

	<b>Adulto joven (18 a 24)</b>	<b>Adulto maduro (25 a 49)</b>	<b>Adulto en la flor de la edad (50 y más)</b>	<b>Total</b>
Desconfianza	11.4	14.4	11.5	13.2
Asistirá a votar	9.7	4.1	4.5	4.9
Climatológicas	12.9	8.8	3.0	7.9
Cuidado del hogar	6.5	5.9	3.0	5.2
Desconfianza	9.7	10.0	13.6	10.9
Edad avanzada	--	1.2	9.1	3.0
Falta de dinero	3.2	3.5	1.5	3.0
Falta de información	--	0.6	3.0	1.1
Falta de transporte	19.4	7.1	6.1	8.2
Indecisión	1.8	1.5	1.5	
Inseguridad ciudadana	3.2	--	--	0.4
Lejanía	--	8.8	10.6	8.2
No necesita trámites	--	--	1.5	0.4
No respondió	16.1	10.0	4.5	9.4
No tiene documentos	12.9	7.1	15.2	9.7
Por trabajo	3.2	10.6	9.1	9.4
Salud	3.2	18.8	12.1	15.4
Temor a discriminación	--	1.8	1.5	1.5
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Encuesta URL.

**Cuadro 18**  
**ENCUESTA USAC - DESCRIPCIÓN DE MUESTRA**

<b>Edad</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
18 y 19	82	8.6
20 a 29	324	34.0
30 a 39	207	21.7
40 a 49	161	16.9
50 a 59	100	10.5
60 y más	78	8.2
Perdidos	1	0.1
<b>Total</b>	<b>953</b>	<b>100</b>

<b>Sexo</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
Hombre	474	49.7
Mujer	478	50.2
Perdidos	1	0.1

<b>Religión</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
Ninguna Iglesia	275	28.9
Católica	417	43.8
Evangélica	256	26.9
Mormones	1	0.1
Menonitas	1	0.1
Iglesia Maya	2	0.2
<b>Total</b>	<b>952</b>	<b>99.9</b>
Perdidos	1	0.1
<b>Total</b>	<b>953</b>	<b>100.0</b>

<b>Condición étnica</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
Ladino	504	52.9
Indígena	447	46.9
Perdidos	2	0.2
<b>Total</b>	<b>953</b>	<b>100.0</b>

<b>Educación</b>	<b>Hombre</b>	<b>Mujer</b>	<b>Total</b>
Extraescolar	7	2	9
	1.48%	0.42%	0.95%
Primaria	217	167	384
	45.8%	34.9%	40.3%
Secundaria	63	57	120
	13.3%	11.9%	12.6%
Universitaria	6	1	7
	1.3%	0.2%	0.7%
No estudió	181	251	432
	38.2%	52.5%	45.4%
<b>Total</b>	<b>474</b>	<b>478</b>	<b>952</b>
	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Encuesta USAC.

**Cuadro 19**  
**ENCUESTA USAC -**  
**RESPUESTAS SOBRE INSCRIPCIÓN Y VOTO**  
**(Porcentajes)**

**Información sobre inscripción: ¿Está inscrito?**

<b>Edad</b>	<b>Si</b>	<b>No</b>	<b>Total</b>
<b>Adulto joven (18 a 24)</b>			
Hombre	32.3	67.7	100
Mujer	27.4	72.6	100
Total	29.9	70.1	100
<b>Adulto maduro (25 a 49)</b>			
Hombre	65.1	34.9	100
Mujer	43.8	56.2	100
Total	54.0	46.0	100
<b>Adultos en la flor de la edad (50 y más)</b>			
Hombre	83.0	17.0	100
Mujer	41.0	59.0	100
Total	64.6	35.4	100

Fuente: Encuesta USAC, datos sobre 952 casos válidos.

**Cuadro 20**  
**ENCUESTA USAC - RESPUESTAS SOBRE INSCRIPCIÓN Y VOTO**  
 (Porcentajes)

Razones para no inscripción	Razones para no inscripción				Total
	Mujer Alfabeto	Mujer Analfabeto	Hombre Alfabeto	Hombre Analfabeto	
No está empadronado	51.1	70.1	38.2	44.2	50.8
Lejanía centro de votación	3.5	1.6	1.4	1.7	2.0
Empadronado en otro Municipio	7.5	3.2	5.1	6.1	5.4
Tiene que trabajar	6.2	2.4	18.4	14.4	10.5
Quehaceres domésticos	12.8	3.2	0.7	--	4.1
No habla transporte	0.4	2.4	3.8	4.4	2.7
Tiene que atender negocio	0.9	1.6	3.8	1.1	2.0
No recogió contraseña	2.2	1.6	4.4	3.9	3.0
Por ser mujer/por temor	0.4	0.8	0.3	--	0.4
Por enfermedad	2.6	2.8	3.1	6.1	3.5
Extravió Cédula	4.0	4.8	6.5	5.5	5.3
No tiene interés en elecciones	1.3	0.7	--	0.5	0.4
No cree en candidatos/partidos	7.0	4.4	10.2	6.6	7.2
Todos los políticos roban	--	0.4	--	0.6	0.2
Atiende actividad religiosa	--	--	1.7	1.1	0.7
Está muy mayor de edad	--	0.4	0.3	3.9	0.9
Policía o militar	--	--	0.3	--	0.1
Pleitos en cabecera municipal	--	--	0.3	--	0.1
Problemas en Padrón	--	0.4	0.7	0.6	0.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: USAC, Datos sobre 952 casos.

**Cuadro 21**  
**ENCUESTA USAC - RESPUESTAS SOBRE INSCRIPCIÓN Y VOTO**  
 (Porcentajes)

Razones para no votar	Razones para no votar				Total
	Mujer Alfabeta	Mujer Analfabeta	Hombre Alfabeto	Hombre Analfabeta	
No está empadronado	51.1	70.1	38.2	44.2	50.8
No está empadronado Lejania CV	51.1	70.1	38.2	44.2	50.8
Empadronado en otro Municipio	3.5	1.6	1.4	1.7	2.0
Tiene que trabajar	7.5	3.2	5.1	6.1	5.4
Quehaceres domésticos	6.2	2.4	18.4	14.4	10.5
No había transporte	12.8	3.2	0.7	4.1	2.7
Tiene que atender negocio	0.4	2.4	3.8	4.4	2.0
No recogió contrasena	0.9	1.6	3.8	1.1	3.0
Por ser mujer/por temor	2.2	1.6	4.4	3.9	0.4
Por enfermedad	0.4	0.8	0.3	0.4	0.4
Extravió Cédula	2.6	2.8	3.1	6.1	5.3
No tiene interés en elecciones	4.0	4.8	6.5	5.5	0.5
No cree en candidatos/partidos	1.3	4.4	0.7	7.2	0.2
Todos los políticos roban	7.0	0.4	10.2	6.6	0.9
Atiende actividad religiosa	0.4	1.7	1.1	0.6	0.1
Está muy mayor de edad	1.7	0.4	0.3	3.9	0.1
Policía o militar	0.4	0.4	0.3	0.3	0.1
Pleitos en cabecera municipal			0.3	0.6	0.4
Problemas en Padrón			0.7	100.0	100.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

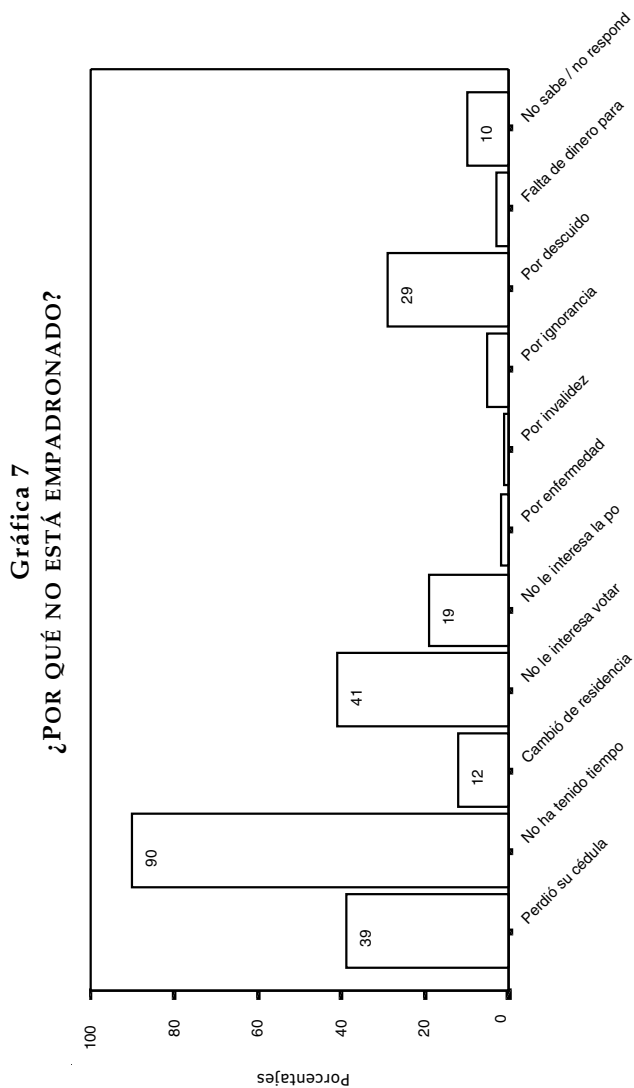
Fuente: USAC, Datos sobre 952 casos.

**Cuadro 22**  
**ENCUESTA PREELECTORAL ASIES -**  
**RAZONES PARA NO INSCRIPCIÓN**

**¿Por qué no está empadronado?**

	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
Perdió su cédula	39	15.5
No ha tenido tiempo	90	35.9
Cambió de residencia	12	4.8
No le interesa votar	41	16.3
No le interesa la política	19	7.6
Por enfermedad	2	0.8
Por invalidez	1	0.4
Por ignorancia	5	2.0
Por descuido	29	11.6
Falta de dinero para trámites	3	1.2
No sabe / no responde	10	4.0
<b>Total</b>	<b>251</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Encuesta ASIES preelectoral, 251 casos validos.



Razones para no votar

Fuente: Cuadro 23, Encuesta ASIES.

**Cuadro 23**  
**ENCUESTA DE ASIES, DESCRIPCIÓN DE LA MUESTRA**

<b>Edades</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>	
18 a 24	217	18.1	
25 a 34	315	26.3	
35 a 44	268	22.3	
45 a 54	177	14.8	
55 y más	223	18.6	
Total	1200	100.0	

<b>Sexo</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>	
Masculino	599	49.9	
Femenino	601	50.1	
Total	1200	100.0	

<b>Pertenencia étnica</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>	
Indígena	474	39.5	
Ladino	584	48.7	
NS/NR	142	11.8	
Total	1200	100.0	

<b>Nivel Educativo</b>	<b>Masculino</b>	<b>Femenino</b>	<b>Total</b>
No fue a la escuela	62	89	151
	10.4%	14.8%	12.6
Primaria Incompleta	161	163	324
	26.9%	27.1%	27.0
Primaria Completa	112	94	206
	18.7%	15.6%	17.2
Secundaria Incompleta	85	104	189
	14.2%	17.3%	15.8
Secundaria Completa	99	89	188
	16.5%	14.8%	15.7
Universitaria			
Incompleta y más	80	62	142
	13.4%	10.3%	11.8
Total	599	601	1200
	100.0%	100.0%	100.0

Fuente : Encuesta ASIES.

**Cuadro 24**  
**RELACIONES ENTRE VOTO**  
**EN ELECCIONES GENERALES DE 1999**  
**Y ELECCIONES ANTERIORES**  
 (Porcentajes)

**¿Votó en la consulta popular de mayo de 1999?**

<b>¿Votó el pasado 7 de noviembre?</b>	<b>Sí</b>	<b>No</b>	<b>NS/NR</b>	<b>Total</b>
Sí	56.7	42.2	1.1	100.0
No	22.8	75.2	2.0	100.0
Total	46.9	51.8	1.3	100.0

**¿Votó en las elecciones generales de 1995?**

<b>¿Votó el pasado 7 de noviembre?</b>	<b>Sí</b>	<b>No</b>	<b>NS/NR</b>	<b>Total</b>
Sí	76.2	23.0	0.8	100.0
No	36.9	60.8	2.3	100.0
Total	64.8	33.9	1.3	100.0

**¿Votó en las elecciones generales de 1990?**

<b>¿Votó el pasado 7 de noviembre?</b>	<b>Sí</b>	<b>No</b>	<b>NS/NR</b>	<b>Total</b>
Sí	61.1	36.3	2.6	100.0
No	27.4	70.3	2.3	100.0
Total	51.3	46.2	2.5	100.0

Fuente: Encuestas, ASIES, Nov, 1999.

**Cuadro 25**  
**IMPACTO DISTANCIA A LA MESA ELECTORAL**  
 (Porcentajes)

**¿Votaría usted si el lugar de votación  
estuviera más cerca de su domicilio?**

<b>Sí</b>	<b>No</b>	<b>NS/NR</b>
77.5	13.0	9.5

**¿Votaría usted si hubiera más facilidad de transporte?**

<b>Sí</b>	<b>No</b>	<b>NS/NR</b>
76.7	13.0	10.3

Encuesta ASIES - 347 casos válidos.

**Cuadro 26**  
**ALGUNOS DATOS ADICIONALES DE LAS ENCUESTAS**  
 (Porcentajes)

**Encuesta URL: ¿Está inscrito?**

	<b>Si</b>	<b>No</b>
Masculino	63.1	38.4
Femenino	34.3	59.4
No respondió	2.6	2.2
Total	100.0	100.0

Datos corresponden a 497 casos de no votantes.

**Encuesta USAC: ¿Está inscrito?**

	<b>Si</b>	<b>No</b>
Masculino	60.5	39.5
Femenino	39.5	60.5
Total	100.0	100.0

Datos corresponden a 497 casos de no votantes.

**Encuesta ASIES: ¿Votó el 7 de noviembre?**

	<b>Si</b>	<b>No</b>
Masculino	54.0	39.8
Femenino	46.0	60.2
Total	100.0	100.0

Datos corresponden a 1200 casos  
 Muestra nacional de votantes y no votantes.

**Cuadro 27**  
**PARTICIPACIÓN Y CERCANÍA CENTRO VOTACIÓN**  
**(Porcentajes)**

**Encuesta USAC: ¿Votaría si se instalara CV en aldea?**

	<b>Mujer Alfabeta</b>	<b>Mujer Analfabeta</b>	<b>Hombre Alfabeto</b>	<b>Hombre Analfabeto</b>
Si	69.2	54.2	67.2	66.3
No	29.1	44.2	30.4	32.0
NS/NR	1.8	1.6	2.4	1.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuesta USAC - 952 casos válidos.

**Encuesta URL:**  
**¿Votaría si se pusiera una mesa electoral en su comunidad?**

	<b>Mujer</b>	<b>Hombre</b>	<b>Total</b>
No	9.2	3.5	6.2
Si	80.3	83.3	81.5
Tal vez	10.5	12.5	11.7
NS/NR	0.0	0.8	0.6
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuesta URL - 483 casos válidos.

**Encuesta ASIES:**  
**¿Votaría usted si el lugar de votación  
estuviera más cerca de su domicilio?**

	<b>Mujer</b>	<b>Hombre</b>	<b>Total</b>
Sí	79.0	76.6	77.5
No	13.8	12.4	13.0
NS/NR	7.2	11.0	9.5
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuesta ASIES - 252 casos válidos.