

MUJERES: ECONOMÍA PERSONAL Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA

¿HAY SUFICIENTES DATOS
PARA DETERMINAR
ESA RELACIÓN?



MUJERES: ECONOMÍA PERSONAL Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA

¿HAY SUFICIENTES DATOS
PARA DETERMINAR
ESA RELACIÓN?



Asociación de Investigación y Estudios Sociales
Departamento de Investigaciones Sociopolíticas
Mujeres: economía personal y participación política.
¿Hay suficientes datos para determinar esa relación? / Celia Luna
Aguilera. - - - . Guatemala: ASIES, 2019.

40 p.; 22 cm.

ISBN: 978-99939-61-81-9

1. MUJERES.- 2. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES.-
3. PARTICIPACIÓN POLÍTICA.- 4. PARTICIPACIÓN
ELECTORAL.- 5. AFILIACIÓN POLÍTICA.- 6. ELECCIONES.-
7. EMPADRONAMIENTO.- 8. ROL DE LA MUJER.-
9. CONDICIONES ECONÓMICAS.- 10. CONDICIONES
SOCIALES.- 11. ESTADOS UNIDOS.- 12. GUATEMALA.- i.
Luna Aguilera, Celia.

Asociación de Investigación y Estudios Sociales

10ª. Calle 7-48 Zona 9
PBX: 2201-6300
www.asies.org.gt, asies@asies.org.gt
Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A.

Autora

Celia Luna Aguilera

Equipo de investigación

José Carlos Sanabria Arias (Coord.)
Emilio Ruiz
Jahir Dabroy

Equipo editorial

Ana Lucía Blas
Ana María de Specher
Liliana López
Guisela Mayén

Diagramación

Cesia Calderón

Impresión

Centro de Impresiones Gráficas - CIMGRA.

La investigación y publicación del documento *Mujeres: economía personal y participación política. ¿Hay suficientes datos para determinar esa relación?* se realizaron con la colaboración de la Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania (KAS).

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de ASIES. En ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Fundación Konrad Adenauer. Se permite la reproducción total o parcial de este documento, siempre que se cite la fuente.

Índice

Introducción	1
¿Por qué un estudio con enfoque de género?	2
1. Las mujeres en el mundo	3
2. Modelos y teorías sobre participación política	5
2.1. Estados Unidos, ¿un ejemplo de incremento en la participación política de las mujeres?	7
3. Obstáculos que las mujeres deben superar para participar en política en Guatemala	10
4. Situación económica de las mujeres en Guatemala	14
5. Participación política de las mujeres en Guatemala: padrón electoral, candidaturas y votantes en cinco departamentos prioritarios	16
5.1. Participación en el padrón electoral	16
5.2. Participación como candidatas y en puestos de elección popular	20
5.3. Participación como electoras	24
6. Consideraciones finales	27
Referencias	29
Anexo	31

Siglas y acrónimos

ANES	Estudios Electorales Nacionales Americanos
ANN	Alianza Nueva Nación
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
DCG	Democracia Cristiana Guatemalteca
EG	Encuentro por Guatemala
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
ENEI	Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos
FCN-Nación	Frente de Convergencia Nacional-Nación
FRG	Frente Republicano Guatemalteco
GANNA	Gran Alianza Nacional
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
LAPOPOP	Proyecto de Opinión Pública de América Latina
LEPP	Ley Electoral y de Partidos Políticos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Partido Patriota
SIGSA	Sistema de Información Gerencial de Salud
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UNE	Unidad Nacional de la Esperanza
URNG-Maíz	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca-Maíz
VIVA	Partido Visión con Valores

Mujeres: economía personal y participación política. ¿Hay suficientes datos para determinar esa relación?

Introducción

En Guatemala, el papel social de las mujeres ha quedado relegado al ámbito privado. Muestra de ello es el bajo número de candidatas registradas a lo largo de la historia en los partidos políticos. Y dado que una de las muestras es la casi nula participación en dichas organizaciones –y el poco incremento en los últimos años–, este estudio buscó hacer una aproximación socioeconómica del problema. De esa cuenta, fue necesario contestar a la siguiente interrogante: ¿Crece la participación política de las mujeres a medida que sus ingresos económicos también lo hacen? Antes de determinar si esto ocurre en Guatemala, el objetivo será verificar si en el país se generan los datos cuantitativos suficientes para estimar si en la candidatura de mujeres en partidos políticos, hay relación directa entre los ingresos económicos percibidos por ellas y su participación política, que eventualmente debe traducirse en la posibilidad real de ejercer un cargo de elección popular.

Para conocer el contexto mundial de las mujeres se utilizan los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Se define qué se entiende por “participación política”, con el propósito de mostrar la importancia y la necesidad de que las mujeres se involucren en estos espacios de toma de decisiones; así también, determinar cuáles son –o deberían ser, al menos– dichos espacios según la literatura revisada.

A continuación, se revisan los obstáculos contra los cuales las mujeres deben luchar para participar en organizaciones políticas y obtener una candidatura que derive en un puesto de elección popular. En contraste, se utiliza un método inductivo para conocer si se generan datos suficientes que permitan establecer si hay una relación directa entre los ingresos económicos de las mujeres y una más alta probabilidad de que participen de forma activa en organizaciones políticas, como candidatas a puestos de elección popular. Para establecer si los datos son suficientes, se hará una revisión de estos para intentar caracterizar la situación económica de las mujeres en Guatemala, en comparación con la de los hombres, utilizando información recabada de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) y la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI).

¿Por qué un estudio con enfoque de género?

En este caso, el enfoque de género es importante debido a la relación que hay entre equidad de género y desarrollo económico, desde la perspectiva de que el segundo puede fomentar la primera (Platt, Frydman y Margo, 2014). Según Olivetti (2013), entre los indicadores más útiles sobre estatus económicos de las mujeres, incluidos sus logros académicos, salud, rol en la política y derechos legales, la participación en la fuerza laboral es la más fundamental para que ocurra una evolución en los roles de género.

Según la directora de la Unidad de Mujeres y Ciencia del Ministerio de Ciencia e Innovación de la Comisión Europea (citada en el manual *El género en la investigación*, 2012), “en las últimas décadas, los estudios de género han contribuido a desvelar y a conocer ámbitos de la realidad hasta entonces inexplorados...”. Tomando en cuenta esa realidad inexplorada, esta investigación busca conocer si en Guatemala se generan datos cuantitativos suficientes para sustentar estudios cualitativos y evidenciar cuáles son los cuellos de botella que reducen las posibilidades de las mujeres de presentarse como candidatas a un puesto de elección popular, enfocándose en una visión económica. Específicamente, se analiza el papel que los ingresos de las mujeres juegan en su toma de decisiones al participar como candidatas a puestos de elección popular. Y es que, a pesar de los logros alcanzados en la región en cuanto a una creciente participación laboral de las mujeres, que a su vez ha contribuido a la reducción de la pobreza y la desigualdad, aún hacen falta cambios en las dinámicas familiares y en las estructuras de los hogares para impulsar su empoderamiento económico (ONU, 2017).

Las mujeres en el mundo

En el año 2000, 191 jefes de Estado y de Gobierno, durante la Cumbre del Milenio, establecieron ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). El objetivo fundamental era luchar en contra de la pobreza extrema en varias de sus dimensiones, entre ellas la pobreza de ingresos y la exclusión social (ONU, 2015). El Objetivo 3 contemplaba la promoción de la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, con plazo al año 2015. El Informe ODM de ese año daba muestras de que la representación política de las mujeres había aumentado, pero que “la paridad continuaba siendo una meta distante”, así como que, aunque “la proporción promedio de las mujeres en los parlamentos casi se había duplicado en los últimos 20 años, solo una de cada cinco miembros es mujer” (ONU, 2015, p. 28). De forma general, el Informe ODM indicaba que “las mujeres siguen siendo objeto de discriminación para acceder al trabajo, a los bienes económicos y para participar en la toma de decisiones privadas y públicas” (ONU, 2015, p. 8).

En el aspecto económico, el Informe ODM señalaba que las mujeres continuaban en desventaja en el mercado laboral (ONU, 2015). Globalmente, las mujeres ganaban 24 % menos que los hombres y, en un 85 % de los 92 países para los que se disponía de datos sobre las tasas de desempleo por nivel de educación para los años 2012-2013, las mujeres con educación superior tenían tasas de desempleo mayores que los hombres con educación similar (ONU, 2015). En comparación con el 77 % de los hombres, al 2015, aproximadamente 50 % de todas las mujeres en edad de trabajar (15 años en adelante) son parte de la fuerza laboral, lo que despierta la duda de dónde se encuentra el resto, desempeñando qué funciones y por qué no se visibiliza su trabajo (ONU, 2015).

En 2012, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, se acordaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales sustituyeron a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (PNUD, s.f.). Durante 15 años, estos últimos impulsaron el progreso en esferas como la reducción de la pobreza económica, el suministro de acceso al agua y su saneamiento, la disminución de la mortalidad infantil e iniciaron un movimiento mundial destinado a la educación primaria universal (PNUD, s.f.). A pesar de los logros obtenidos, para millones de personas en el mundo aún quedan pendientes esfuerzos por disminuir y erradicar el hambre, lograr la plena igualdad de género, mejorar servicios de salud y promover que los niños y niñas continúen sus estudios después de la primaria (PNUD, s.f.). Los ODS significan, precisamente, esa continuación del trabajo iniciado con un enfoque más sostenible¹.

¹ Los ODS son un compromiso que consta de 17 Objetivos interrelacionados que buscan abordar los problemas más urgentes que enfrenta el mundo en cada una de sus regiones (PNUD, s.f.). Su interrelación significa que el éxito de uno afecta a los otros, por lo que se asegura que lograr la igualdad de género, por ejemplo, ayuda a erradicar la pobreza y a fomentar la paz (PNUD, s.f.).

Específicamente en su Objetivo 5, los ODS incorporan la igualdad de género, que incluye el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas, así como poner fin a todas las formas de discriminación contra ellas, lo cual se considera un factor crucial para acelerar el desarrollo sostenible (PNUD, s.f.).

A pesar de algunos logros de los ODM, como incrementar la asistencia de las niñas a las escuelas y lograr la paridad de género en la educación primaria, en algunas regiones son aún muy marcadas las desigualdades en el mercado laboral, al extremo de negársele a la mujer el acceso igualitario al empleo (PNUD, s.f.). El mismo PNUD señala como uno de los mayores obstáculos –y más difíciles de superar– la división desigual del trabajo no remunerado y la discriminación en la toma de decisiones en el ámbito público. “Hoy más que nunca, más mujeres ocupan cargos públicos, pero alentar a más mujeres para que se conviertan en líderes en todas las regiones ayudará a fortalecer las políticas y las leyes orientadas a lograr una mayor igualdad entre los géneros” (PNUD, s.f.).

De las nueve metas planteadas para este quinto Objetivo, la de “asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública”, se considera como base para la construcción de este estudio.

Modelos y teorías sobre participación política

Conway define participación política como “aquellas actividades de la ciudadanía que intentan cambiar la estructura del gobierno, la selección de autoridades gubernamentales o las políticas de gobierno”² (2001, p. 231). Jardina y Burns (2016) indican que los académicos fuera del campo de la ciencia política se han enfocado en dos formas de participar en política: votando y donando dinero. Los científicos políticos, indican las autoras, suelen centrarse en una más amplia gama de actividades, pero en general definen este tipo de participación como aquellas actividades dirigidas a hablar e influir en el gobierno en términos de políticas [públicas] o en términos de práctica e implementación (Jardina y Burns, 2016, p. 274).

En un estudio de percepciones femeninas sobre la participación política de las mujeres guatemaltecas, se evidenció que la acción “participar” “es un conjunto de símbolos, mitos, roles, creencias, prácticas, costumbres...” (ASIES, 2002, p. 53). Por consiguiente, el estudio citado clasificó las percepciones sobre participación política en seis categorías: 1. Realizar trabajo comunitario; 2. Organizarse o agruparse; 3. Adquirir conciencia de género, empoderarse; 4. Asistir a reuniones; 5. Capacitarse; 6. Involucrarse en actividades políticas o con significado político. Para fines de esta investigación, se hará una diferenciación entre las diversas percepciones de la participación en general y la participación dentro de las organizaciones políticas como tales, específicamente participando como candidatas a puestos de elección popular, refiriéndose únicamente a esta última cuando se habla de participación política, a menos que se especifique otra.

Es importante recalcar esta distinción, puesto que no es lo mismo participar activamente en un proceso electoral, como votante, a hacerlo directamente como candidata o miembro de alguno de los comités ejecutivos (municipal, departamental o nacional), espacios en los que se toman las decisiones en los partidos políticos. Y es que, según Conway (2001), en una cultura liberal que valora la libertad, la igualdad y la democracia, se espera que la ciudadanía se comprometa en actividades políticas, al menos votando en elecciones democráticas. Sin embargo, la ciudadanía tiene opciones de participación que van más allá del acto de votar, como estar activos en la organización de un partido político o participar en una candidatura de elección popular (Conway, 2001).

Que un individuo participe en política depende de los costos y beneficios de participar (Jardina y Burns, 2016). Varios académicos han demostrado que los recursos individuales, especialmente educación e ingresos percibidos, tienen una correlación

² Traducción de la autora.

con la participación política (Verba, Scholzman y Brady, 1995; Rosenstone y Hansen, 1993, citados en Jardina y Burns, 2016). Algunas de las razones se refieren a que la educación permite que las personas tengan más conocimiento sobre política, las sitúa en redes sociales y las provee de oportunidades para incrementar sus ingresos, haciéndolas visibles para los movilizadores políticos (*political mobilizers*) (Jardina y Burns, 2016). La participación política es habilitada por recursos como la educación, pero también es facilitada por herramientas prácticas que las personas adquieren cuando participan en actividades que ofrecen oportunidad para desarrollar habilidades (Jardina y Burns, 2016). Los académicos llaman a este segundo conjunto de recursos “habilidades cívicas” (Verba, Scholzman y Brady, 1995, citados en Jardina y Burns, 2016).

Al igual que Jardina y Burns (2016), Conway explica varios enfoques teóricos –legales/institucionales, sociológicos, psicológicos, de *rational choice* (elección racional) y procesos políticos– que buscan explicar los patrones de participación en diversos tipos de actividades políticas (Conway, 2000; Conway, Steuernagel, and Aheriin, 1997; Fowler, 1993; McGlen and O’Connor, 1998; Rinehart, 1992, citados en Conway, 2001). Un aspecto de la teoría sociológica enfatiza una explicación cultural para la baja proporción de cargos públicos ocupados por mujeres, en específico, la cultura patriarcal (por lo general machista) que aún prevalece en la sociedad estadounidense, con sus normas sociales y sus expectativas sobre algunos roles (Conway, 2001). Normas sociales, combinadas con oportunidades educacionales y ocupacionales limitadas, impidieron que la mayoría de mujeres obtuviera las habilidades y los recursos necesarios para competir de forma exitosa por cargos públicos (Conway, 2001). Una variante de la teoría cultural se enfoca en las demandas de tiempo, asociadas con los roles tradicionales de esposa y madre que se les ha dado a las mujeres y la frecuente falta de apoyo familiar para que busquen un trabajo fuera del hogar –por no hablar de un cargo de elección popular– (Conway, 2001).

Una segunda explicación para la baja tasa de mujeres en cargos de elección popular enfatiza la adquisición diferenciada de habilidades relevantes a través del involucramiento en actividades no políticas (Conway, 2001). A pesar de que tanto hombres como mujeres tienen la oportunidad de adquirir dichas habilidades –a través de organizaciones de voluntariados e instituciones religiosas, en las cuales personas laicas juegan un rol activo o en actividades y organizaciones relacionadas con sus trabajos–, con más frecuencia que las segundas, los primeros participan en actividades organizacionales que fomentan la adquisición de habilidades (Verba, Scholzman y Brady, 1996, citados en Conway, 2001).

La tercera explicación para la baja tasa de mujeres en puestos de elección popular subraya el rol de los guardianes (*gatekeepers*) que determinan quién puede correr para esos puestos de elección (Burrell, 1993; Niven, 1998; Norris, 1997; Norris y Lovenduski, 1995, citados en Conway, 2001). La mayor parte de la literatura sobre por qué no hay más mujeres ocupando cargos públicos ignora la fase de selección previa en la búsqueda de un cargo (Conway, 2001). El apoyo de los líderes del partido, líderes de grupos de interés y de los recaudadores de los fondos de campaña es usualmente necesario para adquirir suficiente aprobación, así como recursos financieros y trabajadores voluntarios para tener una campaña exitosa, dirigida a la nominación de un partido político (Conway, 2001). La incapacidad para obtener dicho apoyo podría desalentar la búsqueda de un cargo a potenciales candidatas y, dado que en su mayoría son hombres estos agentes de poder (*powerbrokers*), las mujeres tienen menos posibilidades de obtener su apoyo (Conway,

2001). Subsecuentemente, estas optan por no entrar a la contienda de la nominación del partido (Conway, 2001).

Las tres teorías y los modelos presentados permiten conocer de primera mano algunas ideas sobre por qué la participación política de las mujeres es menor a la de los hombres. Para la tesis de esta investigación se tomarán en cuenta el aspecto cultural que menciona Conway y las apreciaciones que Jardina y Burns presentan sobre la educación y los ingresos. Esto debido a que se relacionan de forma directa con las limitaciones educativas y ocupacionales que enfrentan las mujeres, en comparación con los hombres, las cuales ponen en desventaja a las primeras frente a los segundos, incluso en el plano político.

2.1 Estados Unidos, ¿un ejemplo de incremento en la participación política de las mujeres?³

Jardina y Burns (2016) presentan el panorama en Estados Unidos, donde, hace alrededor de 40 años, el acceso a una carrera con oportunidades de promoción se convirtió en una posibilidad e incluso algo ordinario para las mujeres. A la vez, indican que la brecha entre hombres y mujeres con respecto al mercado laboral, horas pagadas por trabajo, horas de trabajo en casa, ocupaciones, estudios universitarios y niveles de educación, se han estrechado o desaparecido. Teniendo estos datos en mente, las autoras buscan responder a la siguiente pregunta: ¿Estos cambios educacionales y laborales, han moldeado la participación política a nivel individual en Estados Unidos?

El estudio resalta la importancia de los cambios que han experimentado las mujeres en Estados Unidos en cuanto a las expectativas sobre empleo y educación, en los últimos 50 años del siglo XX. El cambio inició en la década de los 60, cuando las mujeres transformaron las expectativas de su futuro empleo; antes de este período, la mayoría de mujeres esperaban quedarse en sus hogares, trabajando como cuidadoras (*caretakers*) o como madres (Goldin, citada en Jardina y Burns, 2016). Alrededor del mismo período, los logros alcanzados por las mujeres ocurrieron también en el ámbito educativo, lo que les permitió incrementar su habilidad para lograr sus nuevas expectativas laborales. Citando al Buró de Censo estadounidense, las autoras remarcan que, a raíz de que las mujeres buscaban obtener títulos universitarios y que más empleos eran accesibles, también el tipo fue cambiando marcadamente. Este último hecho se respalda con información recabada por Gerson (citada en Jardina y Burns, 2016), ya que, en el caso estadounidense, este cambio de expectativas está íntimamente ligado con las oportunidades disponibles para las mujeres. Según entrevistas hechas por Gerson, dichas expectativas se refieren al deseo de las mujeres por adquirir independencia y seguridad financiera a largo plazo.

Sin embargo, incluso en EE.UU., no todas las mujeres han tenido acceso a las posibilidades que ofrece este incremento en los niveles educativos y a la oportunidad de moverse a ocupaciones que les permitan escalar en su carrera. Aunque las mujeres hoy están menos limitadas que en los años 50 y 60, la estratificación entre mujeres por educación es todavía considerable. Incluso, según McLanahan (citada en Jardina y Burns, 2016), esta estratificación por educación ha hecho más severa la inequidad entre las mujeres

³ Los comentarios sobre el caso estadounidense incluidos en este apartado provienen del estudio realizado por Jardina y Burns (2016).

–en parte porque las que poseen más educación tienden a estar casadas y empleadas y también a postergar la maternidad–. El estudio citado encuentra, así, que los cambios son amplios pero desiguales. Ajustando los cambios descritos en la literatura sobre recursos y participación política, las autoras explican por qué estos cambios estructurales no se han traducido en niveles más altos de participación política. Y es que la ambivalencia que las mujeres expresan sobre su rol en el trabajo y en su familia obstaculizan su voluntad y habilidad para mantenerse en dicho trabajo y en sus más altos niveles educativos para participar en política.

En una serie histórica sobre los Estudios Electorales Nacionales Americanos (ANES, por sus siglas en inglés), la cual contiene información continua de las elecciones de EE.UU., las autoras demuestran que, de 1948 a 2008, la participación política de las mujeres, sin importar su educación u ocupación, ha variado muy poco en ese tiempo. Los cuadros presentados en el estudio contienen datos sobre participación política de las mujeres, entendida como los roles que juegan como votantes, como contribuyentes⁴ de una candidatura o campaña, como voluntarias en eventos electorales o el interés que tienen en las campañas políticas. A pesar de la descripción previa que ambas autoras hacen de cómo factores como la educación y las habilidades obtenidas en el lugar de trabajo podrían aumentar la participación política, los datos recopilados agrupan a las mujeres sin importar su estatus educacional u ocupacional. De esta forma demuestran que, aunque se esperaría que los niveles de participación política de las mujeres se incrementaran en correspondencia con los grandes logros educativos y de participación en el mercado laboral que han experimentado en los últimos 50 años, la información no corrobora dicha hipótesis. Además, admiten que no es que los cambios en los niveles de participación política de las mujeres no sean detectables, pero tampoco son dramáticos.

Ante la evidencia detectada, Jardina y Burns plantean una nueva pregunta: ¿Por qué parece que los niveles de participación política, a lo largo del tiempo, no han reflejado los cambios logrados en los factores que impulsan dicha participación?

Estratificación por educación y ocupación

Una de las expectativas es que la estratificación por educación y ocupación explique por qué no se observan mayores cambios en la participación a lo largo del tiempo. Esto, plantean las autoras, porque no todas las mujeres han alcanzado los logros que las conducirían a mayores niveles de participación política. Para demostrar esta situación, Jardina y Burns utilizan series de tiempo del ANES, comparando tasas de participación en varias actividades entre mujeres sin educación secundaria, aquellas que sí la tienen y aquellas que obtuvieron al menos un título universitario. La expectativa es que las mujeres con mayor educación incrementarían la divergencia en sus tasas de participación política, en comparación con aquellas que tienen menos educación; sin embargo, cuando las autoras consideraron mujeres que han contribuido con campañas políticas o que han votado, la tendencia siempre ha sido una relativa estabilidad. En términos de participación política, no se ha mostrado ningún cambio drástico en las tasas en las que las mujeres, en cada nivel educativo, se han comprometido en actividades políticas en un período de grandes cambios.

⁴ Nota: la publicación no especifica si son contribuciones económicas o de otro tipo.

Las autoras concluyen que es quizás sorprendente que los títulos universitarios tengan casi el mismo peso ahora del que tenían en el pasado. Esto debido a que completar la universidad estratifica a la población ahora, cuando casi la mitad de las mujeres obtiene un título, como lo hacía cuando solo un porcentaje muy bajo lo obtenía. Al parecer, no era ni es –posiblemente nunca fue– cuestión de poseer una mayor y mejor educación la que, al menos en el caso de las mujeres, les permite tener mayores posibilidades de participar políticamente, en EE.UU.

Al igual que la educación, los cambios en los trabajos y las carreras en las que se han desempeñado las mujeres en estos últimos años son cruciales para determinar si hay variaciones en la estratificación. Enfocadas en diferenciar la participación en tres clasificaciones de trabajo distintas –empleos profesionales y de gestión, empleos de oficina y ventas y amas de casa–, las autoras encuentran el mismo fenómeno que cuando analizan el papel de la educación. Según los datos analizados, es un hecho que las mujeres con empleos profesionales y de gestión han participado más que aquellas en puestos de oficina o que son amas de casa; no se ha dado un cambio evidente, en la serie de tiempo de 50 años, en la relación entre educación u ocupación y participación política. Finalmente, las autoras concluyen, en un análisis de datos de 1972 a 2012, que la relación entre educación y profesión y participación política se ha mantenido constante durante el tiempo analizado.

3

Obstáculos que las mujeres deben superar para participar en política en Guatemala

Un estudio realizado por ASIES en 2002 demostró, de viva voz de las mujeres entrevistadas, que su situación económica, unida a las responsabilidades familiares y de trabajo en el hogar, al igual que la falta de educación, son algunos de los principales obstáculos a los que se enfrentan al momento de querer participar en política. Los tres factores no son excluyentes, por el contrario, son causa y efecto de unos y otros. En primer lugar, en hogares con bajos ingresos económicos, las niñas son condenadas a realizar trabajos en el hogar –sea el propio o de terceros, en el peor de los casos sin recibir ingresos o siendo estos muy bajos–, excluyéndolas del sistema educativo. Al verse obligadas a permanecer al cuidado del hogar, pierden la oportunidad de asistir a la escuela y educarse, limitando así sus oportunidades futuras de conseguir un empleo formal que les permita salir del círculo de pobreza o de las dinámicas familiares de discriminación y por ende, asumir roles de género.

La tabla 1 muestra algunos ejemplos con los que las mujeres se relacionan cuando hablan de limitaciones educativas y económicas e imposición de roles sociales que dificultan su participación política.

Tabla 1
Obstáculos que enfrentan las mujeres para participar en política

Tipo de obstáculo	Respuesta (ejemplo)
Falta de educación	<ul style="list-style-type: none"> Las mujeres no participan por falta de estudios. Muchas mujeres no saben leer y escribir.
Responsabilidades familiares / trabajo doméstico	<ul style="list-style-type: none"> Falta de tiempo porque tienen que atender a esposo e hijos. Por tener que cumplir con responsabilidades en el hogar.
Situación económica	<ul style="list-style-type: none"> Las mujeres no cuentan con una autonomía económica. Pobreza

Nota: Adaptado de *Las percepciones de las mujeres guatemaltecas sobre su participación política* (2002).

Según testimonios de las mujeres, en pocas palabras, el tiempo lo ocupan en realizar trabajo no remunerado, por lo que no les quedaría suficiente para participar en política (ASIES, 2002). Asimismo, quedó evidenciado que este factor también se asocia con prácticas machistas que se ven reflejadas en el control de los recursos económicos por parte del hombre, así como el poco o nulo apoyo para realizar las tareas del hogar, las cuales recaen exclusivamente en las mujeres de todas las comunidades estudiadas. Por último, el obstáculo que más dificulta su participación, según tales testimonios, es la falta de educación. La relación con esta característica que señalan las entrevistadas es que, si se tiene educación, una carrera profesional o conocimientos, las mujeres no son fácilmente engañadas y son más seguras de sí.

El estudio citado indica que, adicionalmente a las diferencias que hay entre hombres y mujeres en cuanto a participación política por factores señalados por las mismas mujeres, históricamente en Guatemala las áreas urbanas registran mayores oportunidades de acceso a recursos económicos, a la prestación de servicios del Estado y a la participación social, en comparación con las áreas rurales. A pesar de esto, “existe bastante participación en el ámbito local (...) principalmente en comités y organizaciones comunitarias, pero menos en organizaciones cívicas y políticas” (ASIES, 2002, p. 28). En el caso específico de las mujeres, se muestra que participan en menor número y casi no desempeñan cargos de liderazgo.

Las entrevistadas no diferencian la participación social de la política y, según algunas, hay “un consenso generalizado sobre la invisibilidad de la participación de las mujeres” (ASIES, 2002, p. 58). Esto ha llevado a creer que las organizaciones comunitarias, y no lo partidos políticos, son los espacios *adecuados*⁵ de participación de las mujeres; sin embargo, algo positivo ocurrió en todas las comunidades (urbanas y rurales), una vez que la entrevistadas asociaron el significado de participación con el empoderamiento de las mujeres y la adquisición de conciencia de género (ASIES, 2002).

Las mujeres entrevistadas relacionan la participación política con participar en organizaciones no gubernamentales (ONG) o directamente con programas y proyectos ejecutados por aquellas (ASIES, 2002). El estudio da cuenta de que, a pesar del bajo número de informantes que se requería para el mismo, se dificultó encontrar mujeres que cumplieran el requisito de participar activamente en política. En general, “la participación en espacios no partidistas es mayor y más común en las comunidades, por lo que se perciben como el espacio donde se da la toma de decisiones” (ASIES, 2002, p. 63). Diversos testimonios evidencian las prácticas por medio de las cuales las mujeres perciben su participación en política, siendo la más recurrente la idea de que esta se da por medio del apoyo a los esposos cuando están afiliados a un partido; otro claro caso es la falta de oportunidad, debido a que los hombres ocupan la mayoría de los cargos (ASIES, 2002). En la práctica, son las ONG y los comités comunitarios los espacios que

⁵ La itálica es de la autora.

propician la participación, mientras que los partidos políticos demuestran tener prácticas contrarias a esta apertura, ya que los hombres mantienen el monopolio del poder (ASIES, 2002).

Al igual que los retos en la mejora de la participación política, ONU Mujeres (2017) señala el rezago a nivel latinoamericano, en materia de igualdad de género en la tasa de participación laboral y el acceso a ingresos o salarios propios en las mujeres, con respecto de los hombres, e incluso en mujeres que han alcanzado mayores niveles educativos. Y es que, a pesar de la contribución que hacen algunas mujeres a los ingresos familiares, la CEPAL (citado en ONU Mujeres, 2017) indica que la mayoría en la región aún dedica más del triple de su tiempo al trabajo doméstico y de cuidados no remunerados, comparadas con los hombres. Esta desproporción es un obstáculo más para el empoderamiento económico y el disfrute de los derechos en igualdad de condiciones (ONU Mujeres, 2017), así como para el desarrollo de las mujeres en actividades distintas a las familiares, entre estas la participación política.

Datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) demuestran que, del total de personas encuestadas, mayores de edad, que tienen un trabajo no remunerado⁶, 98 % son mujeres, mientras que únicamente 2 % son hombres. Aunque este dato no se relaciona de forma directa ni es la causa única de que las mujeres participen menos o no participen en política, da una muestra de la brecha que aún prevalece entre las actividades a las que, socialmente se cree, se deben dedicar y lo han hecho históricamente hombres y mujeres. El mayor porcentaje se invierte cuando se refiere a trabajar, ya que 69 % de los hombres encuestados indicaron tener un trabajo remunerado, mientras que únicamente 31 % de las mujeres lo poseen (con datos de ENCOVI, 2014). El porcentaje de mujeres que dijo estar desempleada también es mayor al de hombres, (52 % y 48 %, respectivamente). En consecuencia, un menor número de ellas recibe jubilación (36 % de mujeres contra 64 % de hombres) (con datos de la ENCOVI, 2014).

Tabla 2
Ocupación de las personas entrevistadas por sexo

Ocupación	Hombres	Mujeres
Trabajo remunerado	69 %	31 %
Trabajo no remunerado	2 %	98 %
Estudio	53 %	47 %
Desempleo	48 %	52 %
Jubilación	64 %	36 %
Otro	54 %	46 %

Nota: Adaptado de la ENCOVI 2014.

⁶ Por “trabajo no remunerado”, la ENCOVI registra datos como el tiempo usado para el arreglo y limpieza del hogar; cocinar o preparar alimentos o bebidas para el desayuno, almuerzo o cena para los integrantes del hogar; lavar, secar y acomodar platos del hogar; lavar y tender ropa, así como planchar y doblar ropa de los miembros del hogar; efectuar reparaciones menores a la vivienda; acarrear agua para el uso del hogar, así como recoger leña; atender o cuidar niños u otras personas mayores o enfermas, miembros del hogar (ENCOVI, 2014).

Aunque, como se explicó, los datos no pueden ser concluyentes debido a que no se pueden ni se deben tomar como una causa única, sí se registra concordancia entre las estadísticas y las declaraciones que las mujeres entrevistadas en 2002 daban, tal como algunas razones por las que se registra menor participación de este grupo en política.

Estos datos son especialmente importantes, tomando en cuenta los hallazgos de Novales (2014). Y es que en Guatemala “en el ámbito local, el candidato es financista” (Novales, 2014, p. 38). En el estudio citado sobre financiamiento partidario, Novales da a conocer algunas de las prácticas de los partidos políticos guatemaltecos. Los entrevistados, miembros de partidos políticos, afirman que, por ejemplo, tienen como política apoyar en lo mínimo a los candidatos, por lo que estos deben asumir sus gastos de forma voluntaria; en otros casos, los candidatos establecen relaciones directas con el o los donantes, sin que los aportes se canalicen a través de la organización política, como lo establece la LEPP. Partiendo de las declaraciones de mujeres sobre los obstáculos que enfrentan para participar en política y de los datos sobre la ocupación de las personas, presentados anteriormente, estas prácticas pueden ser un claro ejemplo de cómo se materializa la exclusión de las mujeres de las candidaturas a cargos de elección popular. Para una mujer que no tiene ingresos económicos fijos se dificulta más poder acceder a una candidatura debido a que no puede financiar la misma, por lo que es más fácil para un partido político buscar a un hombre que sí cuente con dichos ingresos.

4

Situación económica de las mujeres en Guatemala

Según proyecciones del Sistema de Información Gerencial de Salud (SIGSA), para 2019, Guatemala cuenta con una población de 9,031,650 mujeres y 8,657,992 hombres, sumando un total de 17,649,642 pobladores. El dato es consistente con el del Instituto Nacional de Estadística (INE), el cual estima para el mismo año, un total de 17,679,735 habitantes en toda la república. A pesar de contar con estimaciones para el año 2019, los últimos datos recopilados sobre las condiciones de vida de los pobladores datan de 2014; sin embargo, datos más desagregados que servirán para el efecto de caracterizar la situación económica de las mujeres se recopilaron de la Caracterización de la República de Guatemala que el INE (s.f.) hiciera con datos de la ENCOVI de 2011.

Al 30 de junio de 2014, según la *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida* (ENCOVI), las proyecciones poblacionales señalaban que 51.5 % de la población total guatemalteca eran mujeres. Para el año 2011, para un estimado de 14,636,487 habitantes, 51.1 % eran mujeres. De ese porcentaje, 50.9 % de las mujeres se encontraba en pobreza no extrema, mientras que 49.8 % estaba en pobreza extrema y 51.5 % era de no pobres (INE, s.f.). Dicho porcentaje de pobreza en mujeres puede relacionarse con su participación en la red educativa del país, ya que, a pesar de que para 2011 76.5 % de la población mayor de 15 años sabía leer y escribir, aún prevalecía la brecha entre hombres y mujeres no indígenas con los indígenas (INE, s.f.). De las personas mayores de 15 años, el 48.1 % estaba conformado por mujeres indígenas que aún permanecían analfabetas, mientras que el porcentaje de no indígenas era bastante menor (18.9 %). En las personas entre 15 y 24 años los datos mejoran, aunque aún prevalecen los retos, ya que 19.9 % de las mujeres indígenas son todavía analfabetas, mientras que las no indígenas representan 6.7 % (INE, s.f.). En el caso de los hombres, entre las personas mayores de 15 años, 25.4 % es de indígenas analfabetas, versus 11.1 % no indígenas en la misma condición; de las personas entre 15 y 24 años, 9.1 % es de indígenas analfabetas, mientras que 4.7 % es de no indígenas analfabetas (INE, s.f.).

Tabla 3
Porcentaje de analfabetismo por sexo, etnia y rango de edad, a 2011

Sexo	Indígena	No indígena
Personas mayores de 15 años		
Mujer	48.1	18.9
Hombre	25.4	11.1
Personas entre 15 y 24 años		
Mujer	19.9	6.7
Hombre	9.1	4.7

Nota: adaptado de la ENCOVI, 2011 (citada en INE, s.f.).

Los datos evidencian que las mujeres tienen índices más altos de analfabetismo, sobre todo las indígenas. Adicionalmente, los departamentos que registraron mayores porcentajes de analfabetismo fueron Quiché (42.3 %), Alta Verapaz (39.8 %) y Huehuetenango (35.1 %) (INE, s.f.).

El promedio de años escolares aprobados por la población es el reflejo de los datos anteriores. Para aquellos mayores de 15 años, el promedio es de 4.9 años de estudio, mientras que quienes se encuentran en el rango de edades entre 15 y 24 años, “el promedio de escolaridad aumenta significativamente a 6.5 años aprobados” (INE, s.f., p. 24).

Tabla 4
Promedio de años escolares aprobados, por sexo, etnia y edad, a 2011

Sexo	Indígena	No indígena
Personas mayores de 15 años		
Mujer	3.0	5.3
Hombre	4.2	5.9
Personas entre 15 y 24 años		
Mujer	5.1	7.0
Hombre	6.0	7.1

Nota: Adaptado de la ENCOVI, 2011 (citada en INE, s.f.).

Una vez más, se hace evidente el reto con las mujeres indígenas, puesto que son el grupo que registra menos años de escolaridad, perdiendo así oportunidades futuras de superación.

5

Participación política de las mujeres en Guatemala: padrón electoral, candidaturas y votantes en cinco departamentos prioritarios

Jardina y Burns (2016) demuestran que, en EE.UU., la constante a lo largo de los años estudiados, ha sido que las mujeres con mayores niveles educativos y mayores ingresos reportan una mayor participación política, en diferentes ámbitos. Dicha participación se ha mantenido casi en los mismos niveles, a pesar de los cambios en la integración social y económica que han reportado las mujeres, sobre todo en los ámbitos educativo y laboral. Los datos invitan a reflexionar sobre el caso guatemalteco. Para este análisis se tomarán como referencia únicamente los años electorales 2003, 2007 y 2011⁷. En este caso, para analizar la participación política de las mujeres, se ampliará a aquella como candidatas, como integrantes del padrón electoral y como asistentes a las urnas.

5.1 Participación en el padrón electoral

El incremento del número de registradas en el padrón electoral denota que la participación política de las mujeres en Guatemala, precisamente como integrantes del padrón electoral, ha tendido a aumentar. De 1985⁸ a 2019, ese crecimiento, junto con el de la participación como electoras, es constante. El salto más notorio fue en el período 2007-2011, años en los que casi un millón de mujeres se empadronaron entre un proceso electoral y otro; en ese período de tiempo, los departamentos en los que la tasa de crecimiento anual aumentó de forma más notoria son Alta Verapaz, Huehuetenango, Totonicapán, Sololá y Quiché.

⁷ Por ser los únicos años en los que se han registrado datos sobre la participación en las urnas, desagregada por hombres y mujeres.

⁸ Primer año del que se tienen datos registrados.

Tabla 5
Número de mujeres empadronadas por año (2007-2011)

Departamento	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Tasa de crecimiento anual de las mujeres en el padrón electoral (2007-2011)
Guatemala	695067	741856	751259	759517	790716	940188	4.8
Sacatepéquez	53686	64752	64977	66862	70070	84113	5.3
Chimaltenango	92849	106129	106629	108050	115443	142164	6.0
El Progreso	34794	39604	39753	40466	44107	51376	5.3
Escuintla	125668	143013	143594	144993	155139	184671	5.2
Santa Rosa	75545	85000	85877	86604	92912	105040	4.3
Sololá	57967	69292	70290	72625	81402	99030	7.4
Totonicapán	59239	68410	69259	71785	81546	98625	7.6
Quetzaltenango	157769	172563	175721	179812	188300	217148	4.7
Suchitepéquez	91493	105339	105715	109726	113682	134779	5.0
Retalhuleu	60752	66955	67489	69928	73902	85781	5.1
San Marcos	157386	180668	185169	191501	211220	251438	6.8
Huehuetenango	152844	180114	183981	194804	215524	263278	7.9
Quiché	120426	143160	145430	152986	164955	202839	7.2
Baja Verapaz	42955	49257	50039	51971	57372	68615	6.8
Alta Verapaz	103521	129670	135331	147130	168968	212986	10.4
Petén	65982	80684	82505	84511	89371	111517	6.7
Izabal	59837	68903	69364	70033	71668	92063	5.9
Zacapa	52284	57886	58359	58969	62479	70995	4.1
Chiquimula	73942	81465	82647	85051	90480	102326	4.6
Jalapa	54441	61681	61701	62168	66952	79019	5.0
Jutiapa	97655	112719	112767	113033	120454	138178	4.1
TOTAL	2486102	2809120	2847856	2922525	3126662	3736169	5.9

Nota: Adaptado de datos del TSE.

En su *Caracterización de la República de Guatemala*, el Instituto Nacional de Estadística (INE, s.f.) presenta la población hasta 2011, desagregada por departamento y sexo.

Tabla 6
Población por departamento y sexo

Departamento	Hombres	Mujeres	Total
Guatemala	1,482,525	1,651,751	3,134,276
El Progreso	76,698	80,792	157,490
Sacatepéquez	153,945	162,731	316,676
Chimaltenango	289,757	316,252	606,009
Escuintla	364,058	338,449	702,507
Santa Rosa	172,575	172,340	344,915
Sololá	208,389	222,184	430,573
Totonicapán	225,156	247,458	472,614
Quetzaltenango	383,547	408,840	792,387
Suchitepéquez	241,494	241,118	482,612
Retalhuleu	149,083	153,926	303,009
San Marcos	511,132	510,865	1,021,997
Huehuetenango	573,667	576,813	1,150,480
Quiché	462,310	493,395	955,705
Baja Verapaz	132,599	135,961	268,560
Alta Verapaz	559,731	560,092	1,119,823
Petén	628,383	316,354	312,029
Izabal	202,483	208,282	410,765
Zacapa	107,642	113,722	221,364
Chiquimula	182,840	185,158	367,998
Jalapa	152,025	162,070	314,095
Jutiapa	215,003	219,246	434,249
Total	7,163,013	7,473,474	14,636,487

Nota: Adaptado de censos municipales 2008-2011 (citado en INE, s.f.).

Resalta que, al hacer una comparación de los datos de los departamentos en los que ha crecido de forma considerable el porcentaje de mujeres en el padrón, se evidencia que registran una población mayoritariamente femenina, además de ser los departamentos más pobres del país. La *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida* (ENCOVI), en 2006, establecía como pobreza extrema “el nivel en el que se encuentran las personas que no alcanzan a cubrir el costo de consumo mínimo de alimentos (Q3,206 por persona, al año)”. La pobreza no extrema fue definida como “el nivel en el que se clasifica a las personas que alcanzan a cubrir el costo del consumo mínimo de alimentos, pero no el costo mínimo adicional calculado para otros bienes y servicios básicos (Q6,574 por persona, al año)” (INE, 2006). La pobreza total era la sumatoria de la pobreza extrema y la no extrema (INE, 2006).

Según la distribución regional de la pobreza general de la ENCOVI de 2006, Alta Verapaz es un departamento de la región norte del país, la cual concentraba 13 % de población

en pobreza. Huehuetenango y Quiché, los dos departamentos de la región noroccidente del país, concentraban 20 % de población en pobreza; la región suroccidente del país, de la cual Sololá y Totonicapán forman parte, concentraba el 28 % de la población en pobreza de todo el país. Las tres regiones eran, para 2006, las que concentraban el mayor porcentaje de población en pobreza, sumando entre sí 61 % de la pobreza general (INE, 2006).

En un desagregado por departamento de la distribución total de la pobreza, realizado por el INE (2011) con información de la ENCOVI 2011⁹, Alta Verapaz registraba un total de 78 % de personas en pobreza; Huehuetenango, 60 % y Quiché casi 72 %. Totonicapán y Sololá concentraban 73 % y 77 %, respectivamente. La población rural de cada departamento registra mayores niveles de pobreza: Alta Verapaz, casi 86 %; Quiché, casi 77 %; Huehuetenango, 67 %; Sololá, 84 % y Totonicapán, 80 % (INE, 2011).

Según la ENCOVI de 2014, “para 2006, los departamentos de Quiché, Alta Verapaz y Sololá mostraban los porcentajes de pobreza más altos, con 81 %, casi 79 % y 74 %, respectivamente”. Huehuetenango, uno de los cinco departamentos en los que se registró mayor participación de las mujeres en el padrón electoral, registraba 71 % de pobreza (INE, 2015). En 2014, los departamentos de Alta Verapaz y Sololá registraban porcentajes de pobreza por encima de 80 %, seguidos por Totonicapán, con 77 %, Quiché registraba casi 75 % y Huehuetenango, casi 74 % (INE, 2015). Estos son cinco de los seis departamentos en los que los valores de pobreza total son los más altos del país¹⁰. Entre 2006 y 2014, el único de los cinco departamentos que registró una disminución de 6.3 puntos porcentuales en el índice de pobreza de su población fue Quiché; los restantes cuatro aumentaron. Alta Verapaz aumentó 4.3 puntos porcentuales; Sololá, 6.3 puntos porcentuales; Totonicapán, 5.6 puntos porcentuales y Huehuetenango, 2.5 puntos porcentuales (INE, 2015).

En cuanto a niveles de pobreza extrema, según la ENCOVI 2014, el departamento de Alta Verapaz registró el mayor porcentaje, “con más de la mitad de su población (53 %) por debajo de la línea de pobreza extrema” (INE, 2015). Le siguió Quiché, con casi 49 %. Totonicapán registraba 41 % de su población en esta condición; Sololá, casi 40 % y Huehuetenango, 28 % (INE, 2015).

La brecha de pobreza total nacional –distancia promedio de la población pobre respecto de la línea de pobreza total– se redujo en 3.2 puntos porcentuales entre 2000 y 2006 (INE, 2015); sin embargo, entre 2006 y 2014, la distancia de la población pobre a la línea de pobreza total aumentó a 22 %, casi el mismo valor que registraba en el año 2000 (22.7 %) (INE, 2015). En 2000, la distancia promedio de la población de más escasos recursos a la línea de pobreza extrema nacional era de casi 4 %. Para 2006, el nivel fue 3.4 %; finalmente, para 2014, la brecha incrementó, ya que la distancia a la línea de pobreza extrema aumentó a casi 6 % (INE).

⁹ La ENCOVI de 2014 establece que únicamente las anteriores encuestas de 2000, 2006 y la de 2014 siguen la metodología propuesta por el Banco Mundial para indicar los resultados sobre pobreza extrema y total.

¹⁰ El sexto departamento es Chiquimula.

El departamento que, en 2014, se encontraba a mayor distancia de la línea de pobreza total era Alta Verapaz, con 40 % (INE, 2015). Le seguía Totonicapán, con 34 %. Sololá, Quiché y Huehuetenango, una vez más, se encontraban dentro de los departamentos con los valores más grandes en la brecha, con 33 %, 32 % y 28 %, respectivamente (INE 2015).

Todos los datos anteriores demuestran que, al menos en aquellos lugares en donde la participación de las mujeres como empadronadas aumentó significativamente desde 2011, son también los departamentos con mayores índices de pobreza de Guatemala. Datos del Consejo de Cohesión Social¹¹ de la administración del partido Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) (2007-2011), evidencian que los primeros cinco departamentos en los que creció el empadronamiento de mujeres de forma significativa entre 2007 y 2011 fueron precisamente aquellos en los que se priorizó la ejecución de programas de transferencias monetarias condicionadas. “El 80 % de las transferencias realizadas se han concentrado en los nueve departamentos con mayor pobreza extrema” (Mi Familia Progresista, s.f.). Este dato desnuda una realidad política local, la cual demuestra que los niveles de participación de las mujeres como empadronadas –al menos en estos cinco departamentos– tienen una relación más directa con prácticas clientelares con fines político-electorales que con un verdadero cambio en las condiciones de vida de las mujeres que participan como empadronadas. El principal problema es la artificialidad de dicha participación y que la medida (las transferencias condicionadas) no es lo suficientemente estable en el tiempo como para ser considerada un incentivo, dirigido a sostener esa participación y que la misma se traduzca en otros tipos, tales como candidaturas o participación como dirigentes partidarias.

Esta tendencia sería contraria a la observada en EE.UU. por Jardina y Burns sobre la participación política de las mujeres. En ese país norteamericano, dicha participación está ligada, históricamente, a mujeres con más altos índices de escolaridad y de participación laboral, aunque un incremento en estos dos campos tampoco ha tenido mayor efecto en la participación política. Como en Guatemala ha sido incentivada la participación –empadronamiento– por programas clientelares, la tendencia apunta a que las mujeres con escolaridad más baja y también bajos niveles de ingresos sean quienes más se empadronan, buscando obtener un beneficio de ello. En ese caso, el principal benefactor no fueron las mismas mujeres ni las familias en situación de pobreza, aunque tampoco se podría señalar que lo fue el partido político que adoptó las medidas clientelares, puesto que no ha resultado reelecto puesto que no ha resultado reelecto a nivel presidencial.

5.2 Participación como candidatas y en puestos de elección popular

En cuanto a la participación como candidatas, en Guatemala no se ha registrado tanto éxito en la inscripción de mujeres como aquel en el padrón electoral. Según datos sistematizados en formatos abiertos del TSE, en 2003, las candidaturas a diputaciones

¹¹ Según datos oficiales, el programa Mi Familia Progresista constaba de “Transferencias Monetarias Condicionadas”, dirigido a familias en extrema pobreza y condicionado al cumplimiento de corresponsabilidades en salud-nutrición y educación. Tenía como objetivo estratégico el “contribuir a generar capital humano en familias de extrema pobreza con niños menores de 15 años y madres gestantes, promoviendo la inversión en educación, salud y nutrición”.

del Congreso de la República, entre lista nacional y listas distritales, fueron ocupadas, en su mayoría, por hombres. De un total de 1,514 candidaturas, únicamente 242 fueron ocupadas por mujeres, mientras que las restantes 1,272 fueron para hombres. Esto equivale únicamente al 16 % de mujeres participando por una curul al Congreso de la República en ese año. En 2007, (del total de candidatos) para esa misma postulación, de un total de 1,645 candidaturas, únicamente 354 fueron para mujeres, 22 %; los hombres ocuparon 1,291 de esas candidaturas, 78 %. Finalmente, en 2011, de un total de 1,663 candidaturas al Congreso de la República, 293 mujeres se postularon como candidatas, 61 menos que en 2007, equivalentes al 18 %, mientras que los hombres postulados fueron 1,370, el restante 82 %.

Tabla 7
Candidaturas al Congreso de la República, lista nacional y distritos, divididas por sexo (2003-2011)

Sexo	2003	%	2007	%	2011	%
Total	1,514	100	1,645	100	1,663	100
Mujeres	242	16	354	22	293	18
Hombres	1,272	84	1,291	78	1,370	82

Nota: Adaptado de datos del TSE.

En 2003, los cinco distritos que registraron el mayor crecimiento de mujeres en el padrón electoral entre los años 2007 y 2011¹², únicamente sumaron 49 mujeres como candidatas al Congreso de la República; Alta Verapaz, el departamento con mayor número de mujeres empadronadas, postuló a 18 mujeres, seguido de Huehuetenango, con 15. En Quiché hubo 10 mujeres postuladas, mientras que en Sololá y Totonicapán hubo tres en cada distrito. En Alta Verapaz, únicamente el partido Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG) postuló a una mujer en su primera casilla; en Sololá, el partido DÍA realizó la misma práctica. En los restantes tres distritos, ningún partido político presentó a candidatas mujeres que encabezaran la lista de postulación.

En 2007, en los mismos cinco departamentos, se registró un incremento en la participación de las mujeres como candidatas a diputadas del Congreso de la República, quienes sumaron un total de 71 postulaciones. Por el departamento de Sololá, seis mujeres fueron postuladas; por el de Totonicapán, cinco; Huehuetenango, el distrito que registró más candidatas de los cinco, presentó 25 candidatas mujeres; mientras que Quiché postuló a 19 y Alta Verapaz, a 16. En esta oportunidad, seis mujeres encabezaron las listas de postulación de cinco partidos políticos. La DCG postuló a dos mujeres en la primera casilla, una en Sololá y una en Huehuetenango. El partido Alianza Nueva Nación (ANN) postuló a una mujer en la primera casilla también por el distrito de Sololá, mientras que la coalición Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG-Maíz), la Gran Alianza Nacional (GANNA) y el partido DÍA, lo hicieron en Quiché.

¹² Alta Verapaz, Huehuetenango, Quiché, Sololá y Totonicapán.

A pesar de que en 2011 se registró un aumento considerable de mujeres en el padrón electoral, dicha participación no se vio reflejada en la postulación que hicieron los partidos políticos.

También en 2011, en los mismos cinco departamentos considerados prioritarios, nuevamente se registró un incremento en la participación de las mujeres como candidatas, esta vez con 83 nominaciones a diputadas al Congreso de la República. Huehuetenango fue, una vez más, el departamento con mayor cantidad de postulaciones, con 32; le siguieron Alta Verapaz, con 24 y Quiché, con 19. Los departamentos que menor número de mujeres postularon fueron Sololá, con 5, y Totonicapán, con 3. A pesar del bajo número de postulaciones, en Sololá, dos partidos políticos presentaron a igual número de mujeres encabezando sus listas de candidaturas, el Frente Republicano Guatemalteco (FRG) y el partido Victoria; en Totonicapán, ninguna mujer encabezó una lista de postulación. En Huehuetenango y en Quiché, únicamente un partido postuló a una mujer como cabeza de su lista de postulación, el Partido Patriota (PP) en el primer departamento y la alianza URNG-Winaq-ANN en el segundo. En esta ocasión fue en Alta Verapaz donde se postuló un mayor número de mujeres a la cabeza de la lista de partidos políticos, 4 en total: la coalición Visión con Valores-Encuentro por Guatemala (VIVA-EG), el FRG, el Frente de Convergencia Nacional (FCN-Nación) y los partidos Winaq-ANN-Frente Amplio.

Tabla 8
Número de mujeres postuladas como candidatas al Congreso de la República en cinco departamentos prioritarios (2003, 2007 y 2011)

Departamento	2003	2007	2011
Alta Verapaz	18	16	24
Huehuetenango	15	25	32
Quiché	10	19	19
Sololá	3	6	5
Totonicapán	3	5	3
Total	49	71	83

Nota: Adaptado de datos del TSE.

Estos datos de bajos porcentajes de mujeres en postulaciones al Congreso de la República demuestran que, históricamente, las mujeres guatemaltecas han sido un grupo marginado de y por las organizaciones políticas, por ende, de la toma de decisiones de esta misma naturaleza. Y la representación en el Congreso es una clara muestra de esto, ya que, desde la legislatura de 1986, de un total de 1,121 representantes, únicamente 115 han sido mujeres, un 10 % en 30 años.

Figura 1

Comparativo histórico entre hombres y mujeres electos al Congreso de la República de Guatemala (1986-2016), en porcentajes



Nota: Adaptado de las Memorias Electorales del TSE.

En las elecciones de 2015, de un total de 25,792 candidaturas, únicamente 4,551 fueron ocupadas por mujeres (18 %), en contraste con las restantes 21,241 candidaturas ocupadas por hombres, equivalentes al 82 % (TSE, s.f.). Ese mismo año, los resultados electorales mostraron que, de las 3,928 autoridades electas, únicamente 433 fueron mujeres, un pobre 11 % (TSE, s.f.). De ellas, 262 como titulares y 171 como suplentes.

También en 2015, el 13 % de las diputaciones fue ganado por mujeres, asumiendo el cargo de diputadas 22 de ellas frente a 136 hombres; a nivel municipal, 328 hombres fueron electos alcaldes y tan solo 10 mujeres llegaron a ocupar dicho cargo, un escaso 3 % de las alcaldías (citado en Tobar Estrada, 2019). El dato más relevante fue que ninguna mujer participó como candidata a la vicepresidencia del país, de 14 partidos que postularon binomios presidenciales (Novales, 2017).

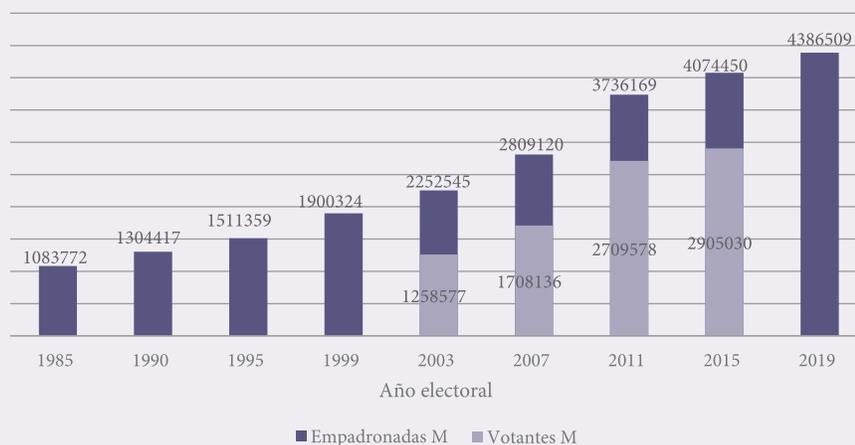
En contraste con esta poca participación como miembros y candidatas de partidos políticos, resalta el hecho de que desde el año 2011 –hace casi tres procesos electorales– las mujeres son mayoría dentro del padrón electoral. En ese año, para un total de 7,340,841 empadronados, 3,736,169 mujeres conformaban el padrón electoral, mientras que 3,604,672 eran hombres. Aquella fue la primera vez que las mujeres superaron a los hombres en el padrón electoral, siendo el 51 % versus el 49 %, respectivamente.

Para las elecciones de 2015, el incremento de las mujeres continuó (de un total de 7,556,873 empadronados, 4,074,450 eran mujeres, mientras que 3,482,423 eran hombres), representando ahora 53 % del total. Este crecimiento ha sido la constante y en 2019, de un total de 8,149,793 empadronados, 4,386,509 ciudadanas componen dicho padrón (nuevamente 53 % del total), mientras que la composición masculina es de 3,763,284 empadronados. Estos datos de mayor crecimiento de la población femenina en el padrón electoral pueden ser contrastados con la participación, al momento de votar, que han registrado las mujeres en los procesos electorales de los que se tiene información documentada. A su vez, ambos datos pueden ser contrastados con aquellos que se tienen de los hombres que conforman el padrón electoral y aquellos que acuden a las urnas el día de las elecciones.

5.3 Participación como electoras

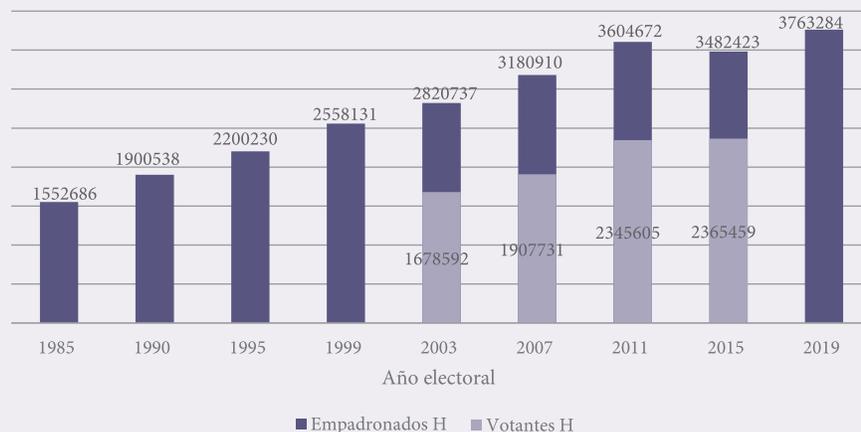
En Guatemala, 1945 fue el año en el que se estableció el sufragio para las mujeres, limitado para aquellas que sabían leer y escribir (Alarcón, 2011). No fue sino 20 años después, en 1965, cuando el sufragio se volvió universal y el derecho al voto fue extendido a hombres y mujeres alfabetos y analfabetos (Alarcón, 2011). Sin embargo, no se cuenta con información institucional sobre la participación de las mujeres en partidos políticos y en las urnas durante estos primeros años, principalmente porque las primeras memorias electorales del Tribunal Supremo Electoral (TSE) datan de 1985.

Figura 2
Comparativo de mujeres empadronadas versus mujeres votantes (1985-2019)



Nota: gráfica adaptada con información de *Memorias Electorales* del Tribunal Supremo Electoral (1985-2015).

Figura 3
Comparativo de hombres empadronados versus hombres votantes (1985-2019)



Nota: gráfica adaptada con información de *Memorias Electorales* del Tribunal Supremo Electoral (1985-2015).

De las gráficas anteriores es importante resaltar que el registro, tanto de hombres como de mujeres empadronados, data del año 1985, mientras que el de población que ha votado es más reciente, data del año 2003. Aun cuando el crecimiento en el padrón electoral de los hombres se ha duplicado (de 1985 a 2019), en el mismo período de tiempo, el de las mujeres se ha cuadruplicado. El mayor salto ocurrió entre los años 2007 y 2011, cuando casi un millón de mujeres se empadronó entre un proceso electoral y el otro. Fue en ese último año, también, cuando las mujeres superaron a los hombres tanto en el padrón electoral como en el número de votantes.

A diferencia de la gráfica de mujeres, la cual demuestra un incremento periódico de participación como empadronadas, los hombres, incluso, disminuyeron su porcentaje como empadronados en 2015, al comparar con el año electoral anterior, 2011, aunque su participación como votantes se ha mantenido en crecimiento. Este hecho representa un reto en dos vías. La primera, para las mismas mujeres, puesto que, como se demuestra en las gráficas, ya superan a los hombres en el padrón electoral y en el número total de personas que acuden a las urnas a votar; sin embargo, no logran que ese mayor porcentaje de participación electoral se traduzca en una mayoría significativa de mujeres que participan como candidatas a puestos de elección popular o como dirigentes partidarias. Esto ocasiona que la toma de decisiones en el ámbito público aún no sea del todo accesible para un porcentaje considerable de mujeres. El segundo reto es para los partidos políticos, puesto que se encuentran distantes aún de las demandas y necesidades de las mujeres, al no contar con una representación adecuada de este grupo poblacional.

Estos hechos marcan la necesidad de conocer por qué las mujeres, a pesar de ser, desde 2011, una fuerza electoral tan fuerte, aún no participan activamente como candidatas. Son una muestra también de la necesidad que todavía persiste, consistente en dejar de ver a las mujeres como un instrumento electoral para empezar a abrirles espacios de participación real y activa y de toma de decisiones. Actualmente, a pesar de representar el porcentaje más alto del padrón electoral, las mujeres aún no alcanzan ni 20 % de las postulaciones para cargos de elección popular.

Como muestra de esa instrumentalización, Novales (2017) propone que, además de analizar el número de mujeres candidatas en las listas de cargos de elección popular (binomio presidencial, corporaciones municipales, Congreso de la República y Parlamento Centroamericano), también se debe tomar en cuenta la posición relativa que ocupan en dichas listas. Esta aproximación permite “describir con mayor precisión la situación de desventaja en la que las mujeres compiten frente a los hombres, especialmente cuando son postuladas en posiciones menos favorables que aquellos” (Novales, 2017, p. 5). También Thillet señalaba que “la mayoría de mujeres que son postuladas son ubicadas en puestos de la planilla más allá del segundo lugar, y los procesos electorales han comprobado que en general son los primeros lugares los que tienen la mayor oportunidad para ocupar las diputaciones” (2001, p. 25).

Consideraciones finales

Entonces, ¿se generan suficientes datos cuantitativos que ayuden a determinar si la participación política de las mujeres guatemaltecas crece a medida que sus niveles educativos y sus ingresos económicos también lo hacen? A raíz de literatura que sugiere, y otra que comprueba, que la participación de las mujeres está ligada a sus ingresos económicos, se intentó encontrar datos locales que ayudaran a determinar si el caso es el mismo en Guatemala; sin embargo, uno de los principales hallazgos de esta investigación es que los datos son insuficientes. Esto, entre otras razones, debido a que muchos datos, en la actualidad, no se publican desagregados de forma específica, por ejemplo, no hay un registro histórico de ingresos económicos de las mujeres versus aquellos percibidos por los hombres, dependiendo de la actividad económica a la que se dedican en su departamento —o incluso municipio— de residencia. A pesar de que se recopilaron y publicaron datos sobre los ingresos de las mujeres en algunos años, dichas publicaciones no han sido periódicas ni estables en el tiempo. A esto se suma el hecho de que no se cuenta con una metodología oficial del Instituto Nacional de Estadística (INE) para calcular los datos que no se encuentran publicados. Al no contar con la información suficiente, no fue posible determinar si en Guatemala también son las mujeres con mayores recursos, tanto niveles académicos alcanzados como mayores ingresos económicos percibidos, quienes registran mayor interés en la participación política en cada uno de los niveles descritos (empadronadas, candidatas y votantes). Por esta razón, no se puede concluir de forma exacta si las mujeres no participan en política por falta de ingresos, por falta de interés o si, dependiendo de la persona, la razón es multicausal.

Algunas mujeres consultadas (en otros estudios) han señalado que dedicar más tiempo, en comparación con los hombres, al cuidado de sus hogares y sus familias es uno de los obstáculos que enfrentan para poder participar en política. Derivado de estas declaraciones, y de encontrar que, según datos de la ENCOVI, sí es significativamente mayor el porcentaje de mujeres que realizan trabajo no remunerado, se buscó clasificar el uso del tiempo que hacen las mujeres, en contraste con el de los hombres, a fin de identificar oportunidades para incrementar su participación política; sin embargo, con los datos disponibles actualmente, fue imposible realizar el ejercicio. Esto se debe a la inconsistencia que hay en los datos que presenta la ENCOVI, ya que el cálculo que se da del uso del tiempo de las personas encuestadas no obedece a un formato de 24 horas. Contar con una clasificación y comparación del uso del tiempo que hacen hombres y mujeres sería beneficioso, en lo político, para evidenciar, con datos cuantitativos, los obstáculos que, de forma cualitativa, las mujeres han señalado que tienen al momento de buscar su participación política.

Contrario a la tendencia que marca la literatura revisada —la cual da cuenta de que son las mujeres con mayores niveles educativos alcanzados y mayores ingresos económicos percibidos quienes participan más activamente en política—, en Guatemala, los

departamentos que han registrado mayor participación de las mujeres, al menos como empadronadas, son aquellos que registran mayores porcentajes de analfabetismo y mayores índices de pobreza. Esta mayor participación de las mujeres en el padrón electoral podría deberse a otro tipo de incentivos, los cuales deben investigarse a mayor profundidad. Los datos encontrados y publicados en este estudio demuestran que hay relación entre la prioridad de la entrega de programas sociales y las áreas donde creció el padrón electoral femenino, las cuales registran, a la fecha, mayores índices de pobreza. El considerable incremento de la participación política de las mujeres como empadronadas se debió, entonces, a la movilización de este grupo poblacional de forma clientelar, un hecho más artificial que natural. En este escenario se habría condicionado la entrega de programas sociales, como beneficio, al empadronamiento, siendo este el costo para las mujeres que recibían la ayuda condicionada.

Del caso analizado –EE.UU.–, se evidenció que las mujeres han pasado por un proceso de cambio social y económico, previo a su mayor participación política. Esto lleva a pensar en dos caminos que se abren para incentivar esta última en Guatemala. Primero, están las medidas que de forma inmediata buscan posicionar a las mujeres en partidos políticos y puestos de elección popular, las cuales responden a la idea de mejorar la representación de las mujeres en cargos públicos basados en números; estas medidas, sin embargo, deben ser temporales. A pesar de buscar un cambio de forma inmediata, se considera que las acciones afirmativas como establecimiento de cuotas de participación de las mujeres, con alternabilidad en las listas de postulación de los partidos políticos, por ejemplo, no van al fondo de la problemática social que enfrenta este grupo poblacional y no alejan a las mujeres, de forma definitiva, de los retos y las construcciones sociales que les impiden dar el salto a lo público. Por lo mismo, se propone generar políticas públicas complementarias en materia de educación que permitan que las niñas permanezcan en la escuela y puedan optar a una educación universitaria. Esto, a su vez, para incentivar que, posteriormente a la culminación de sus estudios, entren en la fuerza laboral fuera del hogar, ya sea el propio o de terceros. Estas medidas de mediano y largo plazo, según se ha evidenciado, permiten que la participación política de las mujeres sea más sostenible en el tiempo y que responda a cambios sociales sustantivos.

Referencias

- Alarcón, C. (1 de abril de 2011). La evolución política de la mujer en nuestro país. *Plaza Pública*. Recuperado de <https://www.plazapublica.com.gt/content/la-evolucion-politica-de-la-mujer-en-nuestro-pais-0>
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). (2002). *Las percepciones de las mujeres guatemaltecas sobre su participación política. Percepciones, concepciones, prácticas e imaginarios de la participación políticas de las mujeres en Guatemala*.
- Conway, M. (2001). *Women and Political Participation*. PS: Political Science and Politics, Vol. 34, No 2, pp. 231-233. American Political Science Association.
- Dirección General de Investigación e Innovación (Comisión Europea) (2012). *El género en la investigación*.
- Esty, D. y Rushing, R. "The Promise of Data-Driven Policymaking." *Issues in Science and Technology* 23, no. 4 (Summer 2007).
- Instituto Nacional de Estadística. (2006). *¿Cómo estamos viviendo? Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, principales resultados 2006*. Guatemala: Autor.
- Instituto Nacional de Estadística. (2011). *Pobreza en Guatemala: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida –ENCOVI 2011–*. Guatemala: Autor.
- Instituto Nacional de Estadística. (2015). *República de Guatemala: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014*. Guatemala: Autor.
- Jardina, A. y Burns, N. (2016). Advances and Ambivalence: The Consequences of Women's Educational and Workforce Changes for Women's Political Participation in the United States, 1952 to 2012. *RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, Vol. 2, No. 4, A Half Century of Change in the Lives of American Women (August 2016), pp. 272-301. Russell Sage Foundation.
- Novales, H. (2017). Participación electoral de las mujeres en Guatemala: Situación actual y alternativas de reforma. *Revista ASIES*, n°. 4. Asociación de Investigación y Estudios Sociales.
- Olivetti, C. (junio, 2013). *The Female Labor Force and Long-Run Development: The American Experience in Comparative Perspective*. NBER Working Paper No. 19131. Recuperado de <https://www.nber.org/papers/w19131.pdf>

- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2015). *Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe de 2015*.
- Itzkovich, C. y Torrecillas, V. (Eds.). (2017). *El progreso de las mujeres en América Latina y el Caribe 2017. Transformar las economías para realizar los derechos*. Panamá: ONU Mujeres.
- Lawrence, K. y Margo, R. (2014). Technical Change and the Relative Demand for Skilled Labor: The United States in Historical Perspective. *University of Chicago Press*. Recuperado de <https://www.nber.org/papers/w18752.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (s.f.). Recuperado de <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/background.html>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (s.f.). Recuperado de <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-5-gender-equality.html>
- Thillet, B. (2001). *Mujeres y percepciones políticas*. Guatemala: Flacso.
- Tobar, A. (2019). *El techo de cristal. Barreras patriarcales a la participación política de las mujeres en Guatemala*. Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria.
- Tribunal Supremo Electoral Guatemala (TSE). (2016). *Memoria de Elecciones Generales y al Parlamento Centroamericano 2015*.
- Tribunal Supremo Electoral (TSE). (s.f.). *Guatemala diversa. Las cifras de participación por superar en las Elecciones Generales de 2019*.

Anexo

La presente investigación evidenció que Guatemala enfrenta un reto con respecto a los datos estadísticos que genera y publica, puesto que son limitados y carecen de metodologías oficiales para hacer otro tipo de cálculos. De esa cuenta, se presenta a continuación una sección sobre los resultados que ha tenido para la formulación de políticas públicas, en EE.UU. la mejora en su recolección y uso de datos cuantitativos¹³.

En EE.UU. en épocas previas, los datos eran reportados al gobierno en papel para luego ser vaciados a mano en las bases que se creaban. Según Esty y Rushing (2007), este lento y minucioso proceso limitó la recopilación de datos y obligó a los tomadores de decisiones a diagnosticar problemas a partir de imágenes incompletas extraídas de datos a veces antiguos y con inconsistencias. Ahora, el gobierno de dicho país ya no enfrenta la misma disyuntiva de elegir qué información recopilar, gracias a los avances en las tecnologías de recopilación de información que han hecho.

Por ejemplo, tecnología satelital y otros sensores permiten recolectar información de forma remota –las 24 horas, sin necesidad de que una persona tenga que entrar los datos– en casi todo ambiente físico, incluidos calidad de aire y agua, flujo de tráfico y las condiciones de la infraestructura crítica, tales como carreteras y puentes. Para otro tipo de datos, como registros de salud y calificaciones estudiantiles, reportes electrónicos y los sistemas de informes pueden transferir y agregar datos de forma instantánea, a la vez que verifican errores. Según los investigadores, incluso en EE.UU. estas tecnologías aún se encuentran subutilizadas, pero si se les aprovecha efectivamente, podrían usarse para construir una infraestructura de información robusta para localizar los problemas de una forma más precisa.

La necesidad de contar con información de primera mano y mejor sistematizada deviene del hecho de que un gobierno más receptivo es precisamente aquel que tiene la capacidad de realizar procesos más rápidamente con dicha información, sea esta de su población o para la mejora de la vida de esta. En la actualidad, el gobierno –estadounidense– responde generalmente solo después de que daño público se ha manifestado. La recolección de datos en tiempo real, por el contrario, le permite a los funcionarios y empleados públicos detectar los problemas a tiempo para tomar medidas preventivas.

Saber que hay un problema no es suficiente, también puede ser necesario conocer la naturaleza y la forma de los problemas para desarrollar soluciones efectivas. Para esto, los autores proponen contestar preguntas como, 1. ¿Qué factores contribuyen con el problema? Incluyendo cómo los factores interactúan entre ellos y su relativa importancia.

¹³ Las recomendaciones presentadas en ese apartado provienen del estudio realizado por Esty y Rushing (2007).

2. ¿Qué personas o comunidades son las más afectadas? Y 3. ¿Cuál es la tendencia en el tiempo? Incluidas las proyecciones de severidad futuras.

Uno de los hechos más relevantes e importantes para la propuesta de este estudio, que resaltan los investigadores, es que, a medida que los datos se recolectan y son analizados, estos pueden (y deben) compartirse con el público, abriendo el proceso de formulación y creación de políticas públicas. Los datos que se difunden electrónicamente permiten que una amplia gama de actores –medios de comunicación, miembros de oposición al partido gobernante, académicos, organizaciones no gubernamentales, el sector privado y la ciudadanía interesada– descubran problemas, desarrollen soluciones innovadoras y exijan resultados más contundentes al trabajo que las autoridades oficiales realizan. A los investigadores les preocupa que el conjunto de datos casi nunca es cruzado o fusionado entre las oficinas gubernamentales y que solo en pocas ocasiones se permite su acceso vía internet. En la ausencia de buenos datos, la formulación de políticas públicas se basa, con frecuencia, en intuición o experiencias pasadas, las que muestran inconvenientes; los datos permiten realizar un análisis más sereno que permitan sobreponerse a los sesgos y lograr mejores resultados de política pública.

A pesar de que se admite que los datos [cuantitativos] no proveen de todas las respuestas –y de que, aún con estos, es importante el juicio humano y su análisis reflexivo para interpretar los datos existentes–, en la medida que se cierran las brechas en el conocimiento, las áreas en las que se debe utilizar un juicio político se hacen menos, facilitando el consenso y políticas públicas mejor pensadas, propuestas y ejecutadas. En síntesis, datos más específicos permiten a los tomadores de decisiones, y a los desarrolladores de políticas públicas, proponer respuestas dirigidas a los problemas más importantes y a sus factores causales, incluso calcular impactos dispares y adaptarse para satisfacer necesidades individuales. Así, los datos pueden usarse para comparar problemas por su relativa severidad, para llamar y alocar la atención y los recursos de forma más eficiente y equitativa; sin embargo, aún con los mejores datos, la creación de políticas públicas no es una ciencia exacta y rara vez se hará de manera precisa desde la primera vez. Por esta razón, los autores recomiendan que, una vez una iniciativa sea implementada, se le debe dar monitoreo continuo, así como medir cómo está trabajando y hacer ajustes para lograr mejores resultados.

Un ejemplo es la Ley de rendimiento y resultados del gobierno¹⁴ (*Government Performance and Results Act –GPRO–*) de 1993, la cual requiere que cada agencia federal en EE.UU. regularmente se plantee metas que permitan medir sus logros. Hecho bien, dicho establecimiento de metas puede ayudar a clarificar la elección de cómo dirigir la atención y los recursos, comunicar expectativas y gradual, pero firmemente, un sentido de propósito para estimular la resolución de problemas y la experimentación para encontrar lo que realmente funciona para cada reto detectado. El éxito de la incorporación de datos de rendimiento pasa por que los creadores de políticas públicas tomen nota de dichos datos y hagan uso de ellos para presentar reportes y contestar preguntas sobre desempeño, ante tomadores de decisiones en cargos clave. La frecuencia en las sesiones de revisión también es importante, puesto que mantiene a los tomadores de decisiones enfocados en los números y, así, los problemas son detectados y resueltos rápidamente.

¹⁴ Traducción de la autora.

La idea de que el gobierno debe basar sus decisiones en datos, evidencia y un análisis racional no es nueva, lo que sí lo es, es la oportunidad creada por la tecnología de información de conocer los problemas y proponer soluciones efectivas. La recomendación es juntar componentes como despliegue de tecnología, generación de datos, desarrollo de políticas públicas y la medición de su desempeño para complementar la implementación de políticas públicas basadas en datos (*data-driven policymaking*). El primer paso es construir una infraestructura robusta de información (debido a que las decisiones que toma el gobierno adolecen de brechas en sus datos, la falta de análisis sistemático y una mala gestión y difusión de la información). Las necesidades de información deben identificarse metódicamente y abordarse mediante una estrategia gubernamental, a la vez que se implementan nuevas tecnologías. La estrategia también debe acompañarse de cambios en el proceso de formulación de políticas públicas, para que los tomadores de decisiones puedan capitalizar la información generada; esto es, crear sistemas, o mejorar los que hay, para garantizar que los formuladores de políticas consulten regularmente los datos generados para guiar las decisiones e impulsar resultados necesarios y creíbles.

Los beneficios de un gobierno guiado por los datos es uno más efectivo, eficiente, abierto y fiscalizable.

ISBN 978-99939-61-81-9



9 789993 961819

