

## El desafío de la participación política de la mujer en Guatemala

NINETH MONTENEGRO

**HABLAR DE MUJERES EN CENTROAMÉRICA LLEVA APAREJADO**, muchas veces, hablar sobre discriminación y exclusión histórica. En la mayoría de los países de esta región, la mujer está ausente del ámbito público, el cual se considera un dominio exclusivo de los hombres. Los estereotipos persisten y continúan siendo inculcados en el hogar y en la escuela, de tal suerte que en las mujeres predomina su rol en la casa y su papel reproductor.

En Guatemala es muy reciente la incursión de la mujer en el ámbito público. Existen cargos de elección popular, como la Presidencia de la República, para los cuales se considera, por parte de sectores mayoritarios de la población, que la mujer no está preparada para ejercerlos. No fue sino hasta la década de los cincuenta, cuando la mujer se estrenó en tareas de dirección de la cosa pública, pero su participación en la política es todavía incipiente comparada con la de los hombres.

Este estudio analizará las causas estructurales y patrones que limitan a la mujer a la hora de optar a cargos de elección, especialmente en el Congreso de la República. En Guatemala, un grueso segmento de la población sufre el rigor de la desigualdad socioeconómica, lo cual constituye un serio obstáculo para el desarrollo humano. Este factor se exagera en la mujer, evidenciando cómo la exclusión por género en el país va más allá de la discriminación por razones de clase o etnia.

Las inequidades existentes no pueden continuar siendo toleradas y deben ser motivo de honda reflexión y búsqueda de soluciones, ya que sólo en la medida que sean abordadas y resueltas, será posible el pleno desarrollo dentro de un marco de justicia social y la consolidación real de la democracia en Guatemala con la participación de más de la mitad de su población.

*En Guatemala es muy reciente la incursión de la mujer en el ámbito público. Existen cargos de elección popular, como la Presidencia de la República, para los cuales se considera por parte de sectores mayoritarios de la población, que la mujer no está preparada para ejercerlos.*

### **Contexto nacional**

Guatemala está ubicada en la región centroamericana. Su población alcanza los 11 millones de personas. El 51.7 por ciento son mujeres<sup>1</sup>. La mitad de la población es indígena, un porcentaje pequeño es garífuna y un dos por ciento criollo con una alta concentración de poder político y económico. El resto son mestizos o ladinos.

El 56.7 por ciento de la población vive en condiciones de pobreza. La extrema pobreza alcanza el 25.5 por ciento<sup>2</sup>. El índice de analfabetismo en el ámbito nacional es de un 36 por ciento. Entre las mujeres indígenas éste asciende al 51 por ciento. Existen áreas de mayoría indígena donde el analfabetismo alcanza el 90 por ciento.

La situación de la niña guatemalteca también es precaria. En el ámbito educativo, el nivel de deserción escolar alcanza al 81 por ciento en el área rural y al 51 en la urbana<sup>3</sup>. Tan sólo 17 de cada cien niñas completa la escuela primaria y en zonas rurales el 66 por ciento de ellas abandona la escuela antes de concluir el tercer grado.

La mano de obra femenina no siempre es reconocida. Aún hoy día es considerada en el Código de Trabajo junto a la de los menores. Las labores domésticas recaen en la mujer sin que éstas les sean reconocidas como trabajo remunerado. Solo el 27 por ciento de los títulos de propiedad de la tierra pertenecen a mujeres, aún cuando la tierra es la principal fuente de subsistencia de la familia campesina e indígena, siendo frecuentemente ella la que la trabaja amén de cumplir con sus obligaciones en el hogar.

En resumen, estas cifras ponen de manifiesto la existencia de dos Guatemalas en materia de género, ofreciendo un diagnóstico de la situación de las niñas y las

mujeres, especialmente, de aquéllas que viven en el área rural y campesina y las indígenas.

### **Contexto político**

Durante su pasado reciente, Guatemala se ha caracterizado por ser el escenario de una larga guerra interna, dictaduras militares, ausencia de alternativas políticas y una democracia prácticamente recién estrenada a partir de 1986.

En este contexto histórico, donde la participación ciudadana estuvo fundamentalmente restringida, la mujer no estuvo ausente. Desde comienzos del siglo XX, la mujer guatemalteca participó en asociaciones mutualistas y gremiales desde donde trabajó por jornadas laborales más justas. En 1925 ya había participado en la primera huelga laboral<sup>4</sup>. En ese mismo año surgieron partidos como el comunista y el anarquista, en donde algunas mujeres se destacaron, aunque no en cargos directivos.

La reforma a la Constitución de 1945 concedió por primera vez la calidad de ciudadana a la mujer y ésta accedió al derecho de sufragio. Empero, se excluyó a la mujer analfabeta quien tuvo que esperar hasta 1965 para que dicho derecho se le reconociera.

Durante la época de mayor represión e intolerancia, las mujeres guatemaltecas fueron pieza clave en propiciar un ambiente de respeto a los derechos fundamentales de la persona humana. Así, durante la dictadura militar de 1984 fue sorpresivo ver surgir por primera vez en la historia del país a un grupo de mujeres reclamando por sus familiares detenidos y desaparecidos por fuerzas del Ejército. El Grupo de Apoyo Mutuo - G.A.M<sup>5</sup> - organización de familiares de personas detenidas ilegalmente y desaparecidas, fue la primera organización de tal envergadura, creada por mujeres, esposas, madres e hijas de las víctimas de estas violaciones de los derechos humanos, brindando un aporte inestimable para la defensa de derechos elementales que en aquella época eran conculcados.

Con la firma de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera en diciembre de 1996 se puso fin al conflicto armado que se había prolongado durante más de 36 años. Con el objeto de iniciar la búsqueda de consensos alrededor una agenda nacional, y en el contexto de las negociaciones de paz, a principios de 1994 se creó la instancia de la Asamblea de la Sociedad Civil - A.S.C. - que en su seno acogió a doce sectores representativos de la sociedad, entre otros, el sector de mujeres<sup>6</sup>. Este últi-

mo se conformó en torno a demandas vinculadas a las necesidades más ingentes de las mujeres. Como antecedente, la agenda de la paz había dejado planteado un capítulo sobre la situación de la mujer guatemalteca en el cual se esbozaron propuestas para transformar su situación. De igual manera, lo Acuerdos de Paz abordaron temas centrales como el trabajo, la tierra, acceso a la educación y salud, y mencionaron la necesidad de que la mujer participara ampliamente en la construcción de la democracia mediante el pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

La democratización del país ha sido una prioridad de un gran número de mujeres guatemaltecas. No obstante su contribución en esta tarea, resalta la falta de mejora en las condiciones de la misma. Los resultados en cuanto al acceso de las guatemaltecas a la educación, empleo, cargos directivos en empresas privadas y la participación en el ámbito de lo público son pobres. Hoy en día, la presencia de la mujer en este último espacio es irrelevante pese a que existe una sensible mejora en relación con los periodos anteriores a la transición democrática de 1986.

### ***Participación política de las mujeres***

En 1956 se elige por primera vez a una mujer al cargo de diputada al Congreso de la República en Guatemala. En 1995 la izquierda participa por vez primera en un proceso electoral e incursionan 12 mujeres a ocupar escaños en el Congreso. Posteriormente, y pese a que se aumentó el número de diputados en virtud del crecimiento de la población, el número de mujeres congresistas no se ha elevado sino que, por el contrario, se ha reducido<sup>7</sup>. Este hecho posiblemente esté causado por el escaso estímulo a la participación política de la mujer y la fuerte presencia de un partido conservador en el Gobierno y en el Congreso.

En el ámbito directivo en el Congreso, sólo hasta 1991 se registraron los pri-

*Guatemala junto con Paraguay, Honduras y Brasil, tiene uno de los índices más bajos de mujeres en el Parlamento.*

meros avances significativos para la mujer como la obtención de la Presidencia del Congreso de la República, en donde la mujer jugó un papel de primer orden. Este fenómeno se repitió en los años 1994 y 1997. En 1999, durante las últimas elecciones parlamentarias, de las 960 candidaturas al Congreso de la República 133

eran mujeres y sólo diez fueron electas en una Cámara Baja que cuenta con 113 escaños. A pesar de un evidente progreso, en 2002, las mujeres constituyen el 8.8 por ciento de los miembros del Congreso. Guatemala junto con Paraguay, Honduras y Brasil, tiene uno de los índices más bajos de mujeres en el Parlamento.

La historia reciente de participación de la mujer guatemalteca en otros cargos de elección popular tampoco arroja resultados alentadores. En 1999, durante las últimas elecciones generales, dos mujeres compitieron contra 20 hombres sin ningún éxito para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República. De los 331 municipios que hay en el país, en 2002 solamente tres son gobernados por mujeres. En el caso de la mujer indígena la exclusión se acentúa. Ésta alcanzó apenas el tres y dos por ciento de las candidaturas en listados distritales y nacionales respectivamente. Respecto a altos cargos estatales no electivos, en el año 2002, seis mujeres fueron nombradas a la cabeza de gobernaciones departamentales. Esto se logró, en gran medida, debido a las alianzas entre varios sectores de la sociedad civil como Kuchuj, Voz Ciudadana, Coordinadora Sí Vamos por la Paz y el Sector de Mujeres de la Asamblea de la Sociedad Civil, quienes unificaron esfuerzos en una masiva campaña de cabildeo para incidir en la decisión del Presidente.

Un análisis comparado con otros países centroamericanos en cuanto a la participación política de la mujer en cargos decisivos en los organismos legislativo, judicial y ejecutivo, muestra a Guatemala en clara desventaja. En 1999, Guatemala sólo alcanzaba el 11.3 por ciento, mientras Costa Rica cuenta con un 19.3 y El Salvador con un 16.7 por ciento.

Finalmente, en relación con la participación electoral, las mujeres en Guatemala han acudido tradicionalmente en menor número que los hombres a las urnas. Esta sensible ausencia de la mujer en las decisiones electorales está estrechamente relacionada con desconocimiento elemental de sus derechos cívicos, la falta de documentación y una profunda apatía a la hora de ejercer un derecho que no se ve redituado en la vida cotidiana con mejoras en la calidad de vida del ciudadano.

En cuanto al empadronamiento, se estima que en la década de los cincuenta, el 35 por ciento del registro electoral estaba compuesto por mujeres. Para 1985 este porcentaje había alcanzado tan sólo el 40 por ciento. En 2001, de un total de 4.6 millones de empadronados, las mujeres ya alcanzaban la cifra de 1.9 millones (43%), lo cual indica un incremento en el padrón electoral de un tres por ciento.

Para las últimas elecciones generales en 1999, del número total de votantes,

menos del 37 por ciento<sup>8</sup> eran mujeres. Esta es una situación preocupante dado que la tendencia señala que en muchos países las mujeres comienzan a tener mayor participación en las urnas.

### ***Obstáculos a la participación política de la mujer***

En general existen factores estructurales que han restringido y continúan limitando el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos por parte de la mujer. En Guatemala, estos factores fueron exacerbados por el contexto del conflicto interno y por la ruptura del equilibrio democrático que anuló la capacidad de respuesta de la sociedad civil y redujo las oportunidades de desarrollo y participación política de la mujer. En la reciente vida democrática de la nación, estos factores deberán ser superados a fin de asegurar márgenes mínimos de gobernabilidad y condiciones de viabilidad para el país.

Varios de los factores que obstaculizan la participación política de la mujer y que vale la pena destacar son los siguientes:

- La persistencia de un esquema de sociedad patriarcal y excluyente en donde los valores se miden a través de patrones socioculturales, machistas y racistas que discriminan la participación de la mujer. Este esquema y patrón negativo también se perpetúa en el ámbito familiar y personal.
- Los altos niveles de analfabetismo y sus condiciones de desventaja en materia de desarrollo humano, constituyen una serie limitante para el acceso de la mujer a la política.
- El grupo de mujeres organizadas alrededor del tema género es ínfimo comparado con la alta presencia poblacional de la mujer. La mujer cotidiana está acomodada a sus circunstancias y a jugar “su rol”. No se anima a participar, ni lo encuentra importante<sup>9</sup>.

En relación con la participación efectiva de la mujer en el Parlamento, existen otros factores que a su vez juegan en su contra:

- En primer lugar, el descrédito de los partidos políticos desestimula la participación política del ciudadano, especialmente la de las mujeres y jóvenes, quienes cada vez se afilian menos. Es difícil encontrar representantes de estos sectores en cargos directivos en los partidos políticos. Hubo que esperar hasta 2001 para ver a una mujer ocupar la secretaría general de un par-

*Aunque los partidos políticos legalmente son estructuras para hombres y mujeres en condiciones de igualdad, en la práctica esto no se concretiza. El fenómeno de la exclusión política se hace más evidente en el campo que en la ciudad. Con el objeto de asegurar la simpatía de las agrupaciones de mujeres y su posible caudal electoral, algunos partidos en la actualidad incluyen el tema de la representación femenina, mediante el impulso de la presencia de la misma en las listas. Sin embargo, esta presencia se produce sólo en lugares marginales, en donde con dificultad alcanzaría un escaño dadas las características del sistema electoral guatemalteco, diseñado para favorecer a los partidos tradicionales con recursos económicos.*

tido político por primera vez<sup>10</sup>. Aunque los partidos políticos legalmente son estructuras para hombres y mujeres en condiciones de igualdad, en la práctica esto no se concretiza. El fenómeno de la exclusión política se hace más evidente en el campo que en la ciudad. Con el objeto de asegurar la simpatía de las agrupaciones de mujeres y su posible caudal electoral, algunos partidos en la actualidad incluyen el tema de la representación femenina, mediante el impulso de la presencia de la misma en las listas. Sin embargo, esta presencia se produce sólo en lugares marginales, en donde con dificultad alcanzaría un escaño dadas las características del sistema electoral guatemalteco, diseñado para favorecer a los partidos tradicionales con recursos económicos.

- En segundo lugar, aún cuando los Acuerdos de Paz proponen medios para estimular la participación electoral, no se recomendaron mecanismos concretos que propiciaran condiciones de equidad para la participación política de las mujeres en la Ley Electoral. Así, en Guatemala, el tema de cuotas temporales de participación como medidas de tipo afirmativo no está contemplado.
- En tercer lugar, existe una falta de apoyo de las mujeres organizadas a las mujeres militantes de partidos políticos. Los puentes de comunicación entre ambos sectores son limitados, lo cual repercute en la capacidad de llevar adelante una agenda de género ante la ausencia de una base social que la sustente y apoye. La agenda de mujer queda relegada a un segundo plano ante el temor generado por la falta de apoyo y a la eventual discriminación a la mujer por su propio partido al no atender una agenda vinculada con temas generales.

- En cuarto lugar, y como consecuencia de lo anterior, el impulso de las candidaturas de mujeres al Congreso depende básicamente de los partidos políticos y no de las organizaciones de mujeres. Ante esto, y en relación con la agenda de género, la presencia de la mujer en el Congreso se torna débil. Esto último, sumado a la limitada presencia de la mujer en términos numéricos, afecta seriamente su capacidad de incidencia en los niveles de toma de decisiones.
- En quinto lugar, la actividad política está diseñada de tal forma que dificulta la participación de la mujer. Los horarios del Congreso y de los partidos son arbitrarios. En este contexto, la mujer madre de familia y cabeza del hogar se ve en la encrucijada de participar plenamente en el ámbito público o descuidar los deberes que tradicionalmente tiene asignados en el hogar.

*La actividad política está diseñada de tal forma que dificulta la participación de la mujer. Los horarios del Congreso y de los partidos son arbitrarios. En este contexto, la mujer madre de familia y cabeza del hogar se ve en la encrucijada de participar plenamente en el ámbito público o descuidar los deberes que tradicionalmente tiene asignados en el hogar.*

### **¿Qué hacer frente a esta realidad?**

Para abordar esta situación, se plantean las siguientes tareas pendientes en la agenda política de la nación, con miras a lograr una mayor y efectiva participación de la mujer:

- Estimular la participación de la mujer en la arena pública para que comprenda la importancia de tener voz en todos los espacios nacionales, especialmente en el Congreso.
- Apoyar reformas de fondo a la Ley Electoral y de Partidos Políticos que permitan la presencia de la mujer en la vida política. Esto implica la adopción de cuotas temporales de participación política, que permitan la pre-



- sencia de la mujer y obliguen a los partidos a incluirlas en las listas por ley.
- Generar acercamiento de las mujeres organizadas a los partidos políticos para apoyar el incremento de mujeres en cargos de elección.
  - Generar condiciones para crear un bloque de parlamentarias, con una agenda común a favor de reformar todas aquellas leyes que discriminen a la mujer: Código Civil, Penal, Laboral, Procesal Penal, y Ley Electoral y de Partidos Políticos.
  - Ratificar convenios y tratados internacionales relacionados con el tema de género, ya que es necesario equiparar a la mujer en el ámbito legal y propiciar un verdadero Estado de Derecho.
  - Propiciar la educación cívica y política de la ciudadana. La cultura democrática no está arraigada en la población, la cual sólo ejerce parcialmente su ciudadanía cuando vota, pero no controla ni fiscaliza los actos de sus gobernantes.
  - Impulsar campañas masivas de documentación y empadronamiento para las mujeres, especialmente en el campo y para las mujeres indígenas quienes muchas veces no están registradas como ciudadanas y menos aún empadronadas.
  - Propiciar desde el Estado las herramientas necesarias para incentivar la democracia interna del hogar, en la motivación a las tareas conjuntas del hogar y del cuidado de los hijos, alejando estereotipos que ubican y reducen a la mujer en la esfera del hogar.
  - Vigilar por la correcta distribución de los recursos del Estado para educación primaria, secundaria y universitaria, propiciando que el elemento género esté presente en forma cuantitativa y cualitativa. La educación contribuye al desarrollo integral de las personas y determina oportunidades productivas, laborales y políticas.
  - Estimular las empresas privadas y públicas para que apoyen a la mujer con el objeto de que se organice y participe, propiciando para ello el ambiente necesario a través de redes sociales que incluyan: guarderías, casas cuna, centros de apoyo femenino, entre otros.

Estas propuestas deben ser coordinadas entre el Gabinete Social, el Foro Nacional de la Mujer, la Secretaría de la Mujer, la Defensoría de la Mujer Indígena y las propias congresistas, con el objeto de propiciar un trabajo coordinado en el ámbito nacional.

## **Conclusión**

La participación de la mujer en la política conlleva a una visión más integral de las necesidades poblacionales e imprime competencia sana y calidad a la participación política de la ciudadanía en general. La situación de la mujer guatemalteca en este sentido es aún precaria pese al trabajo de los sectores que han reivindicado la igualdad entre hombres y mujeres. El esfuerzo no ha tenido los frutos deseados. Esto se debe, en gran parte, al desinterés de las mismas mujeres por internarse en la arena política. Empero, por otra parte, la ausencia de voluntad de los propios partidos por impulsar la presencia de la mujer en la política y en sus estructuras partidarias ha sido un factor importante. A esto último ha contribuido igualmente la manera aislada e individual en la que la mujer ha luchado por tener presencia, generalmente vinculándose a intereses ideológicos o de otro tipo, pero no en la línea de identidad de género.

En la actualidad, la presencia de la mujer en el Congreso en Guatemala es efectiva pero limitada. En la Comisión de la Mujer, creada desde 1994 sin embargo, se ha perdido continuidad en los esfuerzos y ha habido retrocesos. Tanto que, en 2002, por primera vez en la historia de esta comisión la preside un hombre, deteriorándose a partir de esta decisión el trabajo político a favor de la mujer en el organismo más importante del Estado.

En el ámbito centroamericano, las parlamentarias de la región han construido espacios de debate común a través de las comisiones de la mujer existentes en cada uno de los Parlamentos nacionales. Estos espacios han servido para identificar agendas comunes en torno a temas como violencia doméstica, acoso u hostigamiento sexual y cuotas de participación política.

Este tipo de experiencias tienen que ser impulsadas desde el ámbito nacional con miras a la construcción de una agenda nacional que integre la participación de la mujer. En este sentido, el Congreso debe constituirse en la instancia primordial que convoque y promueva esa mayor participación.

## Notas

1. Instituto Nacional de Estadística. 1991. "Censo 90". Guatemala: Ediciones INE. pág. 42.
2. Foro Guatemala. 2001. *Propuesta Para la Reactivación Económica*. Guatemala: Foro Guatemala.
3. Misión de Verificación de las Naciones Unidas para Guatemala. 2001. "Los desafíos para la participación de las mujeres guatemaltecas". Guatemala: UNOPS. pág. 7.
4. Asociación de Estudios e Investigaciones Sociales. 1991. *Más de Cien años de Movimiento Obrero Urbano en Guatemala*. Tomo I. Guatemala: Asociación de Estudios e Investigaciones Sociales. págs. 331, 338 - 339.
5. Organización fundada en 1984, durante la dictadura militar, por la autora.
6. Luego de arduas discusiones en el seno de la Asamblea de la Sociedad Civil, el sector de mujeres fue creado en mayo de 1994.
7. Montenegro, Nineth. 2001. *Análisis Jurídico sobre la Discriminación hacia la Mujer en el Código Civil, Desde la Perspectiva de Género*. Guatemala: Editorial Servicios Integrados. pág. 11.
8. International IDEA. *Voter Turnout by Gender*. [Internet]: <http://www.idea.int/gender/turnout/guatemala.htm>
9. No obstante, el Foro de Mujeres, creado por mandato del *Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria* ha tenido una penetración significativa en el ámbito rural.
10. Alba Estela Maldonado fue elegida Secretaria General del partido Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca en julio de 2001.

## Lecturas de ampliación

Asociación de Estudios e Investigaciones Sociales. 1991. *Más de cien años de movimiento obrero urbano en Guatemala*. Tomo I. Guatemala: Asociación de Estudios e Investigaciones Sociales.

Boneo, Horacio y Torres-Rivas, Edelberto. 2000. "¿Por qué no votan las mujeres?" Guatemala: Internacional IDEA, TSE y PNUD.

Foro Guatemala. 2001. *Propuesta Para la Reactivación Económica*. Guatemala: Foro Guatemala.

Instituto Nacional de Estadística. 1990. "Censo 90". Instituto Nacional de Estadística.

Misión de Verificación de las Naciones Unidas para Guatemala. 2001. "Los desafíos para la participación de las mujeres guatemaltecas". Guatemala: UNOPS.

Montenegro, Nineth. 2001. *Análisis jurídico sobre la discriminación hacia la mujer en el código civil, desde la perspectiva de género*. Guatemala: Editorial Servicios Integrados.

Tribunal Supremo Electoral. Marzo de 2002. Consulta documental directamente en el TSE. Guatemala. Tribunal Supremo Electoral. [Internet] <http://www.tse.org.gt/>

