



**CULTURA POLÍTICA,
GOBIERNO LOCAL
Y DESCENTRALIZACION.
GUATEMALA**

**Víctor Gálvez Borell
Carlos Hoffman Bailey**

352. 728 1

G182c Galvez Borrell, Víctor
Cultura Política, Gobierno Local y Descentralización,
Guatemala

slv Borrell, Carlos Hoffman Bailey. -- 1a. ed. -- San Salva-
dor, El Salv. : FLACSO Programa El Salvador, 2001.
208 p.; 21 cm.

ISBN 99923-33-03-0

1. Descentralización administrativa. 2. Gobierno
Municipal-Guatemala. 3. Política Cultural-Guatemala.
I. Hoffman Bailey, Carlos, coaut. II Título.

BINA/jmh

© FLACSO PROGRAMA EL SALVADOR.
Todos los derechos reservados.

La publicación de este libro ha sido posible
gracias al apoyo de la Fundación Ford.

Portada: Héctor Lardé

Impresos en Impresos Quijano
Tel.: 220-0128

ISBN 99923-33-03-0

Primera edición: Marzo de 2001

San Salvador, El Salvador, Centroamérica

Hecho el depósito de ley.

PIB. I. TECA - FLACSO - EC
Fecha: 10-05-2001
C. C. T. R. A.:
Fecha de:
C. A. B. I. O.:
D. O. S. T. R. I. B. U. C. I. O. N. E. S. - E. L. S. A. L. V. A. D. O. R.

INDICE

Presentación:	i
1. Introducción:	1
1.1. El objeto de estudio y la metodología de investigación.	
2.2. La nueva agenda de la descentralización.	
2.3. Estructura del informe.	
2. Explicación sobre las variables	13
3. Relaciones del ciudadano con los gobiernos central y local, e Interacción entre ambos:	15
3.1. Conocimientos sobre los gobiernos local y central, tipo de relaciones y opiniones.	
3.2. Percepciones o imagen de la municipalidad.	
3.3. Evaluación de los equipos políticos de los gobiernos central y local.	
3.4. Opiniones de los líderes y tomadores de decisión, entrevistados sobre la valoración del gobierno municipal y el pago de arbitrios y servicios.	
4. Servicios públicos, satisfacción y preferencias sobre su prestación: ..	33
4.1. Satisfacción general con el trato recibido.	
4.2. Prestación del servicio, aprobación y opiniones sobre a quién correspondería suministrarlo:	
4.2.1. Agua.	
4.2.2. Energía eléctrica.	
4.2.3. Recolección de basura.	
4.2.4. Reparación de caminos.	

- 4.2.5. Salud.
 - 4.2.6. Educación.
 - 4.2.7. Mercados.
 - 4.2.8. Rastro.
 - 4.2.9. Parques y áreas verdes.
- 4.3. Opiniones generales sobre los servicios de los gobiernos central y local.
- 5. Actitudes sobre la participación ciudadana: 65**
- 5.1. Práctica y participación en cabildos abiertos.
 - 5.2. Evaluación de los cabildos abiertos.
 - 5.3. Otras formas de participación.
 - 5.4. Percepciones sobre la participación ciudadana.
 - 5.5. Valoración de las acciones municipales para promover la participación ciudadana.
 - 5.6. Opiniones de los líderes y tomadores de decisión, entrevistados sobre el contraste entre la baja participación ciudadana y la alta valorización que los vecinos tienen de ella.
- 6. Conocimiento y actitudes sobre el proceso de descentralización: 87**
- 6.1. Conocimiento sobre descentralización.
 - 6.2. Percepción general en torno a la descentralización.
 - 6.3. Percepción específica sobre la descentralización en favor de gobiernos municipales.
 - 6.4. El modelo ideal de descentralización esperado.
 - 6.5. Opiniones de los líderes y tomadores de decisión, entrevistados sobre conocimientos y aprobación de la descentralización.
- 7. Valores y actitudes sobre instituciones claves del sistema político: . 103**
- 7.1. Confianza en instituciones estatales.
 - 7.2. Opiniones de dirigentes y tomadores de opinión, sobre instituciones políticas.
 - 7.3. Valoración del sistema político.
 - 7.4. Credibilidad del proceso electoral.

7.5.	Valoración de los gobiernos central y local, de acuerdo a satisfacción de necesidades.	
7.6.	Honestidad de funcionarios públicos.	
7.7.	Tolerancia o derecho a disentir.	
8.	Representaciones e imágenes de los ciudadanos sobre el poder, su ejercicio y la organización del Estado:	117
8.1.	El carácter del Estado.	
8.2.	La neutralidad o el "clientelismo", en las relaciones Estado-ciudadano.	
8.3.	Las representaciones del poder político.	
8.4.	Las opiniones de los líderes y tomadores de decisión entrevistados.	
9.	Conclusiones:	133
9.1.	La descentralización en las investigaciones anteriores.	
9.2.	La descentralización en la investigación actual: el panorama favorable al proceso descentralizador.	
10.	Anexos:	145
10.1.	Precisiones metodológicas	
10.2.	Mapa de municipios de la muestra.	
10.3.	Formulario de la encuesta.	
10.4.	Manual del entrevistador.	
10.5.	Listado de personas entrevistadas.	
10.6.	Guía de entrevista	
11.	Bibliografía.	197

PRESENTACION

Este libro forma parte de un proyecto más amplio coordinado por FLACSO-Programa El Salvador: "América Central: red institucional de apoyo al municipio y cultura política en tomo a la descentralización", que se ha venido ejecutando a partir de octubre de 1998, y que ha contado con el apoyo de la Fundación Ford.

Tal proyecto expresa una línea de continuidad con esfuerzos previos de investigación regional realizados en el período comprendido entre 1994 y 1998, y coordinados también por FLACSO Programa El Salvador. Los mismo y el apoyo de la Fundación Ford para realizarlos, han permitido avanzar en el conocimiento de los siguientes aspectos de la temática del gobierno local y la descentralización:

En el primer proyecto, "**América Central: Experiencias Innovadoras de participación ciudadana y gestión de gobierno local**", se abordó el tema de las experiencias novedosas de participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones a nivel de los gobiernos locales. Los resultados del estudio fueron publicados por FLACSO-Programa El Salvador en una colección de cinco libros, titulada Centroamérica: Gobierno Local y Participación Ciudadana, San Salvador, 1996.

En el segundo proyecto, "**América Central: Descentralización y Fortalecimiento Municipal**", se analizaron dos componentes. En primer lugar, las políticas y propuestas de descentralización que se han formulado o realizado en los países centroamericanos durante los últimos diez años. Los ejes básicos de este análisis han sido: la dimensión política del proceso, es decir, objetivos y propósitos finales; la dimensión organizacional, entendida como el nivel de gobierno al cual se le trasladan las competencias y los recursos; y la dimensión fiscal, es decir, los recursos financieros que acompañan el traslado de competencias y responsabilidades.

Un segundo componente del proyecto, realizado únicamente para los casos de Guatemala, El Salvador y Nicaragua, consistió en un trabajo de campo para recolectar información sobre la capacidad de gestión administrativa y financiera de las municipalidades. En estos casos, el informe final publicado consta de dos partes: (a) el análisis de las propuestas y políticas de descentralización y (b) el análisis de la capacidad administrativa y financiera de las municipalidades.

Los resultados de estos estudios fueron publicados por FLACSO Programa El Salvador en dos formatos. Un libro contiene los resultados del primer componente del estudio: Ricardo Córdova Macías (coordinador). Políticas y Propuestas de Descentralización en Centroamérica. San Salvador, 1997. Los resultados del segundo componente fueron publicados en una colección de tres ejemplares: Centroamérica. Políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades. San Salvador, 1997.

El nuevo proyecto, en el que se inscribe la presente colección de libros, se planteó analizar los aspectos sobre la “Cultura Política en torno a la Descentralización y los Gobiernos Locales”, en tanto que “hay que insistir en que la descentralización no se limita a trasladar competencias y aumentar recursos a los municipios, sino que para el éxito debe tomar en consideración factores socio-culturales. Hasta la fecha, la cultura institucional de lo local es un factor ausente en las consideraciones de los tomadores de decisiones respecto a la reforma del Estado en general, y de las políticas de descentralización en particular”¹.

Para los propósitos de este estudio, se entiende por cultura política: «el conjunto de actitudes, valores, creencias, comportamientos y representaciones compartidos en diversos grados por los miembros de una sociedad, con relación al poder, a las instituciones y normas que regulan el funcionamiento del Estado y la forma de relacionarse que tiene la población con este último, y que establecen el contexto en el cual se genera el pensamiento y sentimiento de la ciudadanía (socialización)²».

A partir de esta conceptualización es importante señalar, por razones metodológicas, que no se trata de un estudio sobre la cultura política en general, sino que se propone partir del concepto mismo de descentralización que se ha venido utilizando en los proyectos anteriores: “proceso me

diante el cual se transfieren competencias y poder político desde el Gobierno Central a instancias del Estado cercanas a la población, dotadas de recursos financieros e independencia administrativa, así como de legitimidad propia, a fin de que, con la participación ciudadana y en su beneficio, se mejore la producción de bienes y servicios". De manera tal, que a partir de esta definición del concepto de descentralización, se establece el interés por estudiar, por un lado, la información (niveles de conocimiento) y, por el otro, las actitudes, valores, creencias comportamientos y representaciones compartidas en diversos grados en la sociedad en torno a seis grandes áreas temáticas:

- (a) Las relaciones del ciudadano con el gobierno central y los gobiernos locales, y la interacción que se da entre ambos.
- (b) Los niveles de satisfacción con la calidad de la prestación de los servicios públicos básicos que reciben; y preferencia sobre quién debería de prestar los servicios.
- (c) Las actitudes sobre la participación ciudadana.
- (d) El conocimiento y actitudes sobre el proceso de la descentralización.
- (e) Los valores y actitudes sobre las instituciones claves del sistema político.
- (f) Las representaciones o imágenes de los ciudadanos sobre el poder, la organización del Estado y el ejercicio del poder.

Para la realización de este proyecto de investigación se conformó un equipo de trabajo en el que se buscó asegurar la participación de las instituciones que habían tomado parte en alguno de los proyectos sobre gobierno local coordinados con anterioridad por FLACSO-Programa El Salvador. De esta forma fue posible continuar trabajando con el mismo equipo de investigadores conformado de la siguiente manera: Víctor Gálvez Borell, FLACSO-Sede Guatemala; Antonio Orellana, FUNDAUNGO-El Salvador; Manuel Ortega Hegg, CASC/UCA-Nicaragua; y Roy Rivera, FLACSO- Sede Costa Rica. Además, Carlos Briones, Coordinador Académico de FLACSO-El Salvador en el tiempo de ejecución de la primera etapa del proyecto. Y Carlos Guillermo Ramos, que lo sucedió en ese cargo, han participado como contra parte sustantiva de FLACSO y como supervisores del desarrollo de la ejecución.

Desde el punto de vista metodológico, la investigación sobre la "Cultura Política en torno a la Descentralización y los Gobiernos Locales" está basada en la utilización de dos instrumentos:

- (a) La realización de encuestas nacional de opinión pública aplicada a 5.323 centroamericanos, entre los meses de mayo y julio de 1999, distribuidas de la siguiente manera: 1197 encuestas válidas en el caso de Guatemala, 1450 en El Salvador, 1248 en Nicaragua y 1428 en Costa Rica.

Para la elaboración del cuestionario y la definición del marco muestral del estudio en cada país, se realizó un taller de trabajo el 30 de noviembre y 1º de diciembre de 1998, en el que participaron los investigadores nacionales y el coordinador regional del proyecto. Un segundo taller regional se realizó el 22 y 23 de febrero de 1999 en el que se discutieron y enriquecieron dos documentos elaborados por la coordinación regional del proyecto: la propuesta de marco conceptual, y el diseño metodológico del estudio sobre la cultura política en torno a los gobiernos locales y la descentralización. A partir de lo discutido en este taller, se elaboró un cuestionario a ser utilizado en todos los países, que fue enviado a comienzos de marzo de 1999 a todos los investigadores nacionales, pidiéndoles que hicieran las adaptaciones necesarias a cada caso, pero buscando mantener la comparabilidad del mismo.

La validación del instrumento se realizó en talleres nacionales de capacitación de los encuestadores y con base en los resultados de la prueba piloto, desarrollada a comienzos de mayo de 1999. El coordinador regional del proyecto y el coordinador académico de FLACSO visitaron a cada uno de los investigadores para: (a) discutir los resultados de la prueba piloto; y (b) aprobar los cambios en la versión final del cuestionario. Los viajes se realizaron a Guatemala el 3 de mayo, a Nicaragua y Costa Rica del 5 al 7 de mayo, y con el investigador para el caso de El Salvador la reunión tuvo lugar el 10 de mayo.

Una vez aprobada la versión final del cuestionario, el trabajo de campo de la encuesta se desarrolló entre mediados de mayo y finales de julio de 1999. En cada libro se explica el marco muestral utilizado.

Al dar por finalizado el trabajo de campo por parte de los investigadores nacionales, e integradas las bases de datos, se realizó un tercer taller de carácter regional los días 28 y 29 de julio de 1999 para discutir la propuesta

de guía de análisis y de presentación de los resultados de la encuesta, elaborada por el coordinador regional.

Para cada país se publicó un informe que contiene los resultados de las respectivas encuestas, en cuyos anexos puede consultarse el cuestionario y una distribución simple de frecuencias para todas las variables, dejando para estos libros el análisis de los mismos.

(b) Adicionalmente un número de entrevistas abiertas fue utilizado como herramienta de exploración cualitativa con actores claves, con el propósito de obtener insumos de dirigentes políticos, líderes de opinión, tomadores de decisión, funcionarios del gobierno central y alcaldes. En promedio se realizaron alrededor de 20 entrevistas en cada país.

El día viernes 29 de octubre de 1999 se desarrolló en San Salvador un taller regional en el que se discutieron los hallazgos principales y la estructura del Informe Final, tanto en lo que corresponde a los resultados nacionales como al texto los regionaliza. Los investigadores entregaron los informes finales en el segundo semestre del 2000 e inmediatamente se procedió a la edición e impresión de los mismos.

En esta oportunidad estamos publicando el Informe Final del estudio sobre la "Cultura Política en torno a la Descentralización y los Gobiernos Locales", que incorpora tanto los elementos cuantitativos de la encuesta como los cualitativos de las entrevistas realizadas con actores claves.

Ricardo Córdova Macías
Coordinador Regional del Proyecto

San Salvador, Enero de 2001

INTRODUCCIÓN

1.1. El objeto de estudio y la metodología de investigación:

- **Los propósitos del estudio:**

Este documento corresponde al informe final de la primera parte de la investigación: **América Central: red institucional de apoyo al municipio y cultura política en torno a la descentralización**. Contiene los resultados de una encuesta realizada a 1,197 ciudadanos de diversos municipios de Guatemala, así como de las entrevistas a 23 dirigentes, líderes, académicos y tomadores de decisión, sobre los temas más relevantes detectados a través de la encuesta en cuestión. La encuesta se efectuó entre mayo y agosto de 1999, y las entrevistas de enero a febrero del 2000.

Como parte de su objeto de estudio, la investigación abordó **dos aspectos centrales** para profundizar el conocimiento de los procesos descentralizadores y promover así su apoyo:

- a.- La cultura política en torno a la descentralización.** A través de este componente se analizaron los diversos elementos que conforman la cultura política desde la perspectiva de los ciudadanos locales, por una parte, y desde la de los dirigentes políticos, líderes de opinión y tomadores de decisión seleccionados, por la otra. Se consideraron importantes las opiniones sobre el tema, en la medida en que el impulso de una política de descentralización requiere sistematizar y manejar tales aspectos socio-culturales, los cuales pueden favorecer o entorpecer el avance de la misma.
- b.- El balance de la red institucional de apoyo a las municipalidades.** Dicha red se concibe como el conjunto de institutos nacionales de fomento municipal, de asociaciones de municipalidades o alcaldes y de

ONG's y otras organizaciones que proporcionan asistencia y apoyo a las municipalidades, para impulsar la descentralización y/o modernización municipal. Se trata igualmente de un tema de interés, ya que una parte significativa de los problemas que ha confrontado la descentralización en la región, deriva de la debilidad de los gobiernos locales, la que no depende tanto de la dimensión o talla de los mismos, como de su aislamiento en un mundo en el que la información y la innovación son fundamentales. Esta segunda parte de la investigación será objeto de una publicación específica.

- **Experiencias previas de investigación:**

Otras investigaciones realizadas con anterioridad y con el apoyo de la Fundación Ford, permitieron avances en el conocimiento de la participación ciudadana, el poder local y las políticas de desconcentración y descentralización, tal como se resume a continuación:

- a.- El proyecto **Experiencias Innovadoras de participación ciudadana y gestión del gobierno local**, coordinado por FLACSO-El Salvador, perseguía sistematizar los ejemplos positivos de interacción entre la ciudadanía, y los gobiernos locales. Dos condiciones se identificaron en estos casos: el convencimiento de las autoridades municipales sobre la conveniencia de abrir el proceso de toma de decisiones a la participación ciudadana, y su disposición a intervenir en las discusiones y decisiones relevantes, que conciernen a la colectividad. La investigación sobre las experiencias guatemaltecas fue realizada por FLACSO-Guatemala, y publicado por FLACSO-El Salvador, bajo el título: **Centroamérica: Gobierno local y participación ciudadana** (Córdoba, Ricardo y Manuel Rivera. 1996).
- b.- El segundo proyecto: **América Central: descentralización y fortalecimiento municipal**, coordinado igualmente por FLACSO-El Salvador, se centró en el conocimiento de las políticas de descentralización que aplican los gobiernos de la región, y se estructuró en torno a la dimensión política del proceso (objetivos políticos, niveles de intervención de otros actores, etc.), la dimensión organizacional (los niveles institucionales a los que se trasladan las competencias y recursos, así como las entidades que se crean, etc.) y la financiera (el tipo de recursos que se movilizan y las condiciones en las que se hacen). En tres países de la

región (Guatemala, El Salvador y Nicaragua), también se analizó, a través de una muestra de municipalidades, la capacidad técnica, financiera y administrativa de las mismas, para hacerse cargo de las nuevas responsabilidades que el proceso de descentralización implica.

Como producto de esta investigación, se elaboraron dos informes publicados por FLACSO-El Salvador: **Avances, estancamientos y retrocesos: el proceso de descentralización y desconcentración en Guatemala** (Gálvez, Víctor. 1996) y **Capacidad financiera y administrativa de las municipalidades de Guatemala** (Gálvez, Víctor y Manuel Camposeco. 1977).

- c.- El tercer proyecto: **América Central: investigación sobre políticas de descentralización a través de foros con asociaciones de gobiernos locales**, coordinado por el Centro de Análisis Socio- Cultural -CASC- de la Universidad Centroamericana de Managua, tuvo como propósito recoger las opiniones, dudas y propuestas de las autoridades locales sobre el proceso de descentralización, para difundirlas, con el fin de que los gobiernos conozcan lo que piensan las autoridades locales y se revierta, al menos parcialmente, el tradicional proceso vertical de definición de políticas públicas. Como producto de este trabajo CASC-UCA publicó el informe: **Guatemala, descentralización y asociacionismo municipal** (Gálvez, Víctor y Fernando Mack. 1999).

La presente investigación sobre la **Red institucional de apoyo al municipio y cultura política en torno a la descentralización**, mantiene una línea de relación y continuidad con las mencionadas en los párrafos anteriores, y busca cubrir un aspecto que las mismas no habían abordado: las percepciones o visiones que tienen tanto los ciudadanos locales sobre el ámbito en el cual se desarrolla el proceso de descentralización, como lo que piensan y opinan líderes nacionales y/o locales, dirigentes políticos y tomadores de decisión, sobre este mismo punto. Estos aspectos forman parte de una cultura política cuya sistematización en la región apenas está principiando a conocerse.

- **Antecedentes y fundamentos conceptuales:**

Los estudios sobre cultura política que han recurrido a la indagación de personas mediante el uso de encuestas, son recientes y limitados, tanto en la

región centroamericana como Guatemala. El equipo de la Universidad de Pittsburgh, con la colaboración de ASIES y bajo la coordinación de Mitchel Seligson, realizó tres investigaciones en 1993, 1995 y 1997 (ASIES-University of Pittsburgh, 1998). Además de tratarse de un estudio pionero, tiene la ventaja de permitir comparaciones en estos tres momentos distintos, en los que se realizaron igual número de encuestas de opinión.

Por otra parte y enfocada al tema de la gobernabilidad democrática, FLACSO-Costa Rica coordinó una investigación regional que ejecutaron los respectivos programas de FLACSO en tres países del área: Guatemala, El Salvador y Costa Rica en 1994, cuyos datos se basaron en encuestas de opinión a 1,200 personas. Se indagaron algunos temas como participación en el sistema político, información, confianza en las instituciones, opiniones sobre honestidad y corrupción, confianza y tolerancia política (Gálvez, Víctor; 1994).

El Latinobarómetro, proyecto regional que se inició con el apoyo de la Unión Europea, del Banco Interamericano de Desarrollo -BID- y de otras instituciones privadas y gobiernos, ha realizado estudios de opinión pública en 17 países del continente y España, a través de varias encuestas realizadas en 1996, 1997 y 1998. Ello le ha permitido indagar temas como credibilidad en las elecciones, igualdad ante la ley, interés y representación de la política, juicios sobre dirigentes políticos, confianza en instituciones, etc. (PNUD-IIDH-CAPEL, 1997. Diálogo 1 (3) enero del 2000).

Aunque los propósitos y enfoques metodológicos de los estudios arriba citados son diferentes, es posible hacer algunas comparaciones útiles, para ilustrar los resultados alcanzados por la encuesta de la presente investigación.

Desde un punto de vista conceptual, la cultura política es el conjunto de creencias, representaciones y valores, referidos al ámbito del poder político en sus diversas manifestaciones. Bajo esta concepción, formaría parte de un conjunto más amplio que es el de la cultura, de la cual funcionaría como un campo específico.

Dentro de este enfoque, es posible plantear dos cuestiones centrales sobre el tema: **la producción y transformación** de la cultura política, por una parte, y **sus funciones** por la otra. El primer aspecto guarda relación con el origen de las representaciones, significados y valores que la integran, y con las formas que permiten una relativa sedimentación en instituciones, proce

dimientos y actitudes. Y la segunda, con una pregunta aparentemente sencilla: ¿para qué sirve la cultura política?

En lo que concierne al origen de la cultura política, es necesario tener presente que la misma nace del propio entramado de relaciones sociales, expresiones y luchas de poder en una sociedad dada, caracterizadas a su vez por su dinámica y complejidad, en la medida en que acompañan la propia historicidad social. Esto significa relativizar el sentido de la "metáfora del espejo", tan cara a ciertas interpretaciones estructuralistas, que insistían en el carácter de la cultura, los valores, las leyes, etc., como partes de una superestructura que sería a su vez, reflejo de la sociedad y relativamente pasiva. Por el contrario, las creencias, representaciones y valores que los miembros de una sociedad tienen sobre el poder político, son producto de las relaciones sociales, pero también influyen sobre ellas, y contribuyen así a su redefinición y transformación. Hay entonces un efecto múltiple y no solo unilineal.

Las relaciones sociales que producen y sedimentan los contenidos de la cultura política (y que a su vez, se ven influidas por ella tal como se indicó), no se limitan a las relaciones de clase, sino cubren otros campos de la interacción humana: las relaciones que se dan en la familia, la escuela, el trabajo, etc. y que forman parte de la red de micro poderes, por ejemplo (Hopenhayn, Martín. 1986). En este sentido... "La cultura política es un proceso social construido desde la cotidianidad" (Cisneros C. Y Sánchez Jiménez, 1993:211).

Lo anterior ayuda a responder a la segunda interrogante sobre la función de la cultura política: la misma tiene que ver con la fundamentación y legitimidad del sistema político y, en el caso de la construcción de la democracia, con la creación de la ciudadanía, la limitación del poder político, el respeto de los derechos humanos y las garantías sociales, pero también con la satisfacción de las necesidades colectivas, como fuente de legitimidad y condición de gobernabilidad.

Bajo este enfoque y para los propósitos del presente trabajo, se entenderá por **cultura política** el conjunto de actitudes, valores, creencias, comportamientos y representaciones que comparten en diversos grados los miembros de una sociedad, con relación a las instituciones y normas que regulan el funcionamiento del Estado, así como las formas de relacionarse que tiene la población con este último, y que establecen el contexto dentro del cual se

generan el pensamiento y sentimiento de la ciudadanía al respecto (Córdoba, Ricardo, 1999). Es necesario tener presente que esta investigación no corresponde a un estudio de cultura política en general, sino relacionado con la **descentralización** y otros temas afines a la misma. En este sentido, lo que interesa es explorar las actitudes, valores, creencias, comportamientos y representaciones que la población analizada comparte en diversos grados, en torno al proceso de descentralización.

- **Hipótesis e instrumentos de recolección de la información:**

Dentro de las hipótesis de trabajo que guían la presente investigación, se han considerado las siguientes:

- Que en el espacio local, los ciudadanos tienen una conciencia de los servicios públicos considerados como derechos, frente a la concepción que los percibe como mercancías.
- Que la cultura política tradicional contiene representaciones del poder que tienden a ser poco favorables a las transformaciones sociales, en particular aquellas vinculadas al centralismo, caudillismo y clientelismo.

De acuerdo a los propósitos de la investigación, se optó por la realización de una **encuesta de opinión**, para identificar los elementos claves que caracterizarían las visiones de los ciudadanos locales sobre la descentralización. Se definió como población de interés, el total de habitantes con edades entre 15 y 64 años. Esta población agrupada en municipios, fue dividida inicialmente en tres estratos, según el número de habitantes. Tal criterio ya se había utilizado en algunas de las investigaciones regionales sobre el tema, mencionadas en este capítulo, con fines de comparación. Se definieron, así, los siguientes estratos: I= municipios con menos de 20,000 habitantes; II= municipios con población entre 20,000 y 80,000 habitantes; III= municipios con más de 80,000 habitantes.

Para realizar la encuesta, se definió una **muestra representativa** de la población de interés, con una confiabilidad del 95% y un error de muestreo del 2.83 %. A continuación, se aprecia el tamaño de la muestra para cada municipio, y el error de muestreo:

Estrato	Tamaño muestra	Error de muestreo %	Muestra encuestada
I	622	3.93	663
II	313	5.54	331
III	259	6.1	203
Población Total	1,194	2.84	1,197

Se cubrieron 70 municipios, de los 330 en los que está dividido el país, y se indagó a 1,197 vecinos; lo que representó en la práctica, tres más de los que inicialmente había definido la muestra¹. A través de la encuesta, la investigación analizó **informaciones** (niveles de conocimiento), así como **actitudes, valores, creencias, comportamientos y representaciones** que la población encuestada comparte en diversos grados, sobre seis ejes temáticos:

- Relaciones del ciudadano con los gobiernos central y local, así como las interacciones entre ambos.
- Niveles de satisfacción de los ciudadanos con la calidad de los servicios públicos que reciben, y preferencias sobre quién los debería de prestar en su caso.
- Actitudes sobre la participación ciudadana.
- Conocimiento y actitudes sobre el proceso de descentralización.
- Valores y actitudes sobre las instituciones claves del sistema político.
- Representaciones o imágenes de los ciudadanos sobre el poder, su ejercicio y la organización del Estado.

La información anterior se completó con la proveniente de **entrevistas a líderes, dirigentes, académicos y tomadores de decisión**. Una vez concluida

¹ En efecto, la muestra determinó que 1,194 era el número de vecinos a interrogar. No obstante, debido a varios casos de personas que interrumpieron la entrevista, fue necesario realizar sustituciones. Al cuantificar el total de encuestados, su número se elevó a 1,197 y se optó por aprovechar los tres suplementarios, quedando esta última cifra como la definitiva.

la fase de encuesta, y tabuladas y procesadas las respuestas, el resultado de algunas preguntas se utilizó para conformar la guía de entrevistas. En total, se interrogó a 23 personas, que correspondían al perfil recomendado en el proyecto de investigación. Los temas indagados fueron: **valoración de las municipalidades; concepción del servicio público y actitud frente al pago de impuestos; conocimiento y opiniones sobre el proceso de descentralización; baja asistencia a cabildos abiertos y a otras sesiones, pero alta valoración de la participación ciudadana; instituciones políticas, carácter del Estado y ejercicio del poder.** Para facilitar la exposición, se optó por trasladar a los anexos las precisiones metodológicas sobre estos aspectos; lo cual puede ser consultado por el lector. En tales anexos, se incluye el listado de las personas entrevistadas y la guía de preguntas. También aparece la boleta de la encuesta, y otros documentos utilizados.

1.2. La nueva agenda de descentralización:

El interés por la descentralización se planteó en Guatemala desde la década de 1970, ligado a algunos enfoques destinados a superar lo que se consideró, en aquellos años, como deficiencias en la delimitación geográfica de los departamentos del país. La descentralización se vinculó así a la regionalización, como parte de una estrategia destinada a crear "regiones de desarrollo", aparentemente más racionales en su demarcación física que los viejos departamentos de origen colonial. En la constitución política de 1985, se recogieron algunas de estas ideas, y se reconoció la importancia de regionalizar y descentralizar el territorio, así como la administración pública y algunos de sus campos específicos, tales como la educación y la salud. Bajo este enfoque, en 1987 se emitió la Ley Preliminar de Regionalización, y la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

A través de las normas mencionadas, se creó una estructura institucional compleja, con la finalidad de cumplir con los objetivos de descentralizar. Tras 13 años de existencia de dicho marco institucional, los avances no han sido del todo satisfactorios, tal como se ha señalado en otros estudios, salvo en cuanto a descentralización financiera, y ello en función de la transferencia del 10% del presupuesto de egresos del Estado, a las municipalidades (Gálvez, Víctor, y Roberto Camposeco, 1997).

La administración actual (2000-2004) se ha propuesto reconceptualizar y revisar el enfoque y el esquema de descentralización existente en el país. De

acuerdo a la información proporcionada por el Lic. Rokael Cardona, Comisionado Presidencial para la Descentralización y la Reforma del Estado, el programa perseguiría alcanzar tres objetivos:

- a.- Lograr mayor coherencia en la concepción y en las políticas de descentralización, lo que permitiría resolver algunas confusiones en los esfuerzos parciales que han logrado algunas oficinas públicas, en los esfuerzos o las oficinas que se mezclan logros en materia de desconcentración, aunque se presenten como metas de descentralización.
- b.- Relanzar la función de las municipalidades como unidades de gobierno local, fortaleciéndolos para que cumplan sus objetivos, en la medida en que son las instancias en las que efectivamente descansa la descentralización del poder, por gozar de autonomía y ser electas popularmente sus autoridades. Dentro de este tema, juega un papel central el fortalecimiento técnico, financiero y administrativo de las municipalidades, así como el de sus asociaciones (ANAM y otras agrupaciones).
- c.- Alcanzar un marco legal mínimo para la descentralización, el cual facilite racionalizar los esfuerzos y los escasos recursos existentes.

Para la puesta en práctica de esta estrategia, se prevén cuatro componentes: -La descentralización política y administrativa, que comprende entre otros aspectos, el fortalecimiento de la ciudadanía local, reformas a la ley electoral, apoyo a la participación ciudadana, reformas a los estatutos de la ANAM, y reformas al sistema de consejos de desarrollo. – La descentralización fiscal, que incluye diversas medidas para fortalecer la captación y administración de los recursos financieros de las municipalidades. – La descentralización económica, que implica consolidar las economías locales, el empleo, los mercados, y el papel de apoyo de las municipalidades a sus entornos económicos y geográficos. - La descentralización de las funciones y responsabilidades de los servicios básicos esenciales, que comprende delimitar las competencias municipales y fomentar la calidad y cobertura de los servicios de educación, salud, protección ciudadana e infraestructura básica.

Se estima que la ejecución de una estrategia de descentralización como la considerada, corresponde a un horizonte de responsabilidad de tres administraciones (aproximadamente 12 años). En lo que concierne a la administración actual, como metas previsibles y realistas se considera que sería posible esperar:

- a.- Un mejoramiento substancial en la gestión financiera, y en la captación y administración de recursos, por lo menos en los municipios en los que ha habido crecimiento económico, pero en los que tal crecimiento no se ve reflejado en mejores ingresos para las respectivas municipalidades. Ello significaría en términos aproximativos, un 30% de los municipios del país. Gracias a ello, se reduciría considerablemente la dependencia de tales municipalidades respecto del ejecutivo, se fortalecería la participación ciudadana y la economía local, y se crearían centros urbanos intermedios que, con el tiempo, balancearían y corregirían los desequilibrios regionales y del sistema urbano del país, además, se tendrían consecuentes beneficios en cuanto a migraciones campo ciudad, concentración metropolitana, fuentes de empleo, etc.
- b.- El rescate del movimiento asociativo municipal, mediante el fortalecimiento de las asociaciones nacionales, regionales y departamentales de municipalidades.
- c.- Las reformas legales necesarias para el impulso de la descentralización, lo que incluiría algunas disposiciones constitucionales que limitan la captación de fondos para las municipalidades (como la que en aplicación del llamado principio de legalidad, establece que solo el Congreso de la República puede establecer tributos, y obliga a que dicho organismo apruebe los planes de arbitrios municipales, con el retraso y dependencia que ello implica), así como otras disposiciones específicas para promover una democracia más participativa.

Dentro de este enfoque, la Comisión Presidencial de Modernización del Organismo Ejecutivo y la Administración Pública elaboró en junio del 2000, un anteproyecto de Ley General de Descentralización y Participación Ciudadana, que pasó al Congreso de la República. A través de dicha ley se busca... "sentar a las bases sostenibles para la democratización del poder y la puesta en marcha de medidas inmediatas que susciten la credibilidad y la confianza en el proceso de descentralización. Se define la descentralización como un proceso integral, progresivo y gradual, desde cuatro aspectos fundamentales: la descentralización política, la descentralización de servicios, la descentralización económica y la fiscal... No se trata solamente de trasladar recursos ni competencias de los organismos estatales hacia los entes descentralizados... sino de fortalecer integralmente a los gobiernos municipales, desarrollar la ciudadanía y la participación social, así como una efectiva delimita-

ción y transferencia de competencias acompañada de recursos. Se trata igualmente de dotar a los entes descentralizados de capacidades fiscales propias y de promover una amplia descentralización de la economía, como base para el desarrollo municipal, departamental y regional” (Comisionado Presidencial de Modernización, 2000:3).

1.3. Estructura del informe:

De acuerdo con los temas contenidos en la encuesta, los hallazgos del presente informe se estructuraron a través de seis capítulos: **Relaciones del ciudadano con los gobiernos central y local, e Interacciones entre ambos. Servicios públicos, satisfacción y preferencias sobre su prestación. Actitudes sobre la participación ciudadana. Conocimiento y actitudes sobre el proceso de descentralización. Valores y actitudes sobre instituciones claves del sistema político. Representaciones e imágenes de los ciudadanos sobre el poder, su ejercicio y la organización del Estado.** A ellos se añadió un capítulo sobre **Conclusiones** y los **Anexos** correspondientes.

El informe es fundamentalmente el producto de los datos recabados a través de la encuesta a los vecinos de los 70 municipios seleccionados. A estas 1,197 personas anónimas es necesario agradecerles su participación, pues sin sus respuestas no hubiera sido posible concluir este trabajo. En la elaboración del informe, también fueron de gran importancia las opiniones de las personas entrevistadas: 23 líderes, dirigentes, periodistas, académicos y tomadores de decisión; hombres y mujeres que concedieron a los responsables del equipo de investigación, parte de su tiempo para recibirlos, conversar y externarles sus ideas sobre los resultados de la encuesta. A ellos y ellas dejamos constancia de nuestro agradecimiento: Nelson Amaro, Clara Arenas, Amílcar Burgos, Jorge Balsels, Armando Calderón, Álvaro Colom, Armando de la Torre, Dina Fernández, Lionel Figueredo, Manfredo Marroquín, Mario Marín, Luis Linares, Edgar Pape, Manuel Rivera, Pablo Rodas Martini, Ricardo Rosales, Jorge Ruano, Emilio Saca, Arturo Taracena, Lionel Torriello, Migue von Hoagen y Raquel Zelaya.

La reflexión recogida en el informe también se vio enriquecida con el intercambio de ideas y opiniones, sostenido con los colegas coordinadores de las investigaciones nacionales en los restantes países: Roy Rivera, de FLACSO Costa Rica, Manuel Ortega Hegg, del CASC-UCA de Nicaragua y Víctor

Antonio Orellana, de FUNDAUNGO, El Salvador, así como con el Coordinador Regional, Ricardo Córdova, también de FUNDAUNGO. En tales discusiones, participaron activamente Carlos Briones y luego Carlos Ramos, Coordinadores Académicos, y Héctor Dada, Director de FLACSO-El Salvador. A todos ellos reconocemos la importancia de las ideas vertidas en las largas discusiones sostenidas durante los talleres regionales de trabajo, realizados en este último país centroamericano, lo que permitió indudablemente afinar buena parte del contenido de este informe.

EXPLICACIÓN SOBRE LAS VARIABLES

Tal como se indicó en el capítulo relativo a la metodología de investigación, los resultados son producto de dos fuentes primarias de datos: la encuesta a 1,197 ciudadanos locales residentes en 70 municipios, y las 23 entrevistas a líderes, dirigentes, académicos y tomadores de decisión. Para presentar los hallazgos del estudio, este capítulo se organizó de acuerdo a los seis ejes temáticos considerados:

- Relaciones del ciudadano con los gobiernos central y local, así como las interacciones entre ambos.
- Niveles de satisfacción de los ciudadanos con la calidad de los servicios públicos que reciben, y preferencias sobre quién los debería de prestar en su caso.
- Actitudes sobre la participación ciudadana.
- Conocimiento y actitudes sobre el proceso de descentralización.
- Valores y actitudes sobre las instituciones claves del sistema político.
- Representaciones o imágenes de los ciudadanos sobre el poder, su ejercicio y la organización del Estado.

La información y el análisis sobre cada uno los ejes anteriores, se aborda en varios subcapítulos específicos, como el lector podrá darse cuenta a continuación. Las opiniones de los entrevistados se intercalaron en tales subcapítulos, dependiendo de su relevancia y pertinencia en relación con los temas considerados.

Para el análisis de información estadística se diseñaron nuevas variables, a partir de las originales, que mostraran con mayor claridad las relaciones de

los cruces estadísticos y evitaran alargar innecesariamente resultados que podrían ser extensos y difusos para el usuario. En este sentido, la escala **PART-DI** es una variable dicotómica (afirmativo-negativa) que determina patrones de respuesta en base a las preguntas **PAR1, PAR2, PAR3, PAR4, PAR5, PAR6, PAR7** y **PAR9**, las cuales están dirigidas a la medición de actitudes, valores, y disposición a participar. El mismo diseño se estructuró para las preguntas dirigidas a la medición de los valores, actitudes y disposición para el diseño de variables dicotómicas referidas a la **Tolerancia (TOLER-DI)**, al **Apoyo al sistema político (APOYO-DI)** y al **Apoyo a la descentralización (variable DES-DI)**. Esta última, derivada del promedio de **Apoyo a la descentralización (DESCENTL)**, tomado de las variables destinadas a medir el apoyo a particularidades del proceso de la descentralización del Estado.

En relación a las mediciones sobre los agentes que prestan servicios públicos en los municipios, su nivel de satisfacción y la disposición o perspectiva de cambio del agente que los presta en caso de insatisfacción, se diseñaron dos variables estructuradas sobre la base del promedio de satisfacción de los dos agentes mayoritarios que prestan dichos servicios, a saber, el gobierno central y las municipalidades; las variables **satifmun** y **satifgob** contienen dichos promedios de satisfacción sobre servicios que dichos agentes prestan.

También se consideraron dos variables no contempladas inicialmente en el diseño del análisis estadístico de la encuesta: **perfimp** y **particab**. La primera se refiere al perfil de los vecinos que respondieron estar dispuestos a pagar más impuestos. Para su elaboración, únicamente se tomó la población que respondió afirmativamente, con el objeto de evaluar si contaban con un perfil definido y particular. Un diseño similar se llevó a cabo con la variable **particab**, la cual discrimina la población que no asistió a cabildos abiertos, identificando a la que sí asistió y participó en ellos, para determinar si existe un perfil del vecino en relación a su asistencia a tales cabildos.

RELACIONES DEL CIUDADANO CON LOS GOBIERNOS CENTRAL Y LOCAL, E INTERACCIÓN ENTRE AMBOS

Las relaciones se examinaron a través del análisis de seis situaciones: a.- Conocimiento sobre el gobierno local y la administración central. b.- Tipo de relaciones entre vecinos y gobierno central. c.- Opiniones sobre ambos. d.- Percepciones o imágenes sobre la municipalidad. e.- Evaluación sobre los equipos políticos de los gobiernos central y local. f.- Opiniones de los líderes y tomadores de decisión entrevistados. La hipótesis de trabajo que orientó esta sección de la encuesta planteaba que las municipalidades se encuentran más cerca de la población, lo que puede permitir una gestión de "buen gobierno", en la medida en que admite un mayor control social (transparencia y rendición de cuentas), y a la población le permite incidir en el proceso de toma de decisiones.

3.1. Conocimiento sobre los gobiernos local y central, tipo de relaciones y opiniones:

La variable **conocimiento** se elaboró a partir de la verificación de si el vecino sabía o no el nombre del alcalde del municipio en donde vive (preg. GLN1), y si conocía, igualmente, la duración del período municipal (preg. GLN8). Este conocimiento se comparó, a su vez, con otras informaciones relativas al gobierno central: la duración del período presidencial (preg. G113a), el nombre del presidente del Congreso (preg. G120), y el número de diputados que integran dicho organismo (preg. G113).

Por su parte, la variable **relación** se construyó con las respuestas a las preguntas sobre si el vecino ha solicitado ayuda o cooperación a algún ministerio o oficina del gobierno central (preg. GLN2), y si ha hecho lo mismo, pero dirigido a la alcaldía o municipalidad (preg. GLN3).

En cuanto a la variable **opinión**, la misma se integró con las respuestas a las indagaciones sobre si las municipalidades pueden hacer mejor las cosas que el gobierno central (GLN12), y si se le debe dar más responsabilidades y

dinero a la municipalidad, o si es preferible que el gobierno central asuma más asuntos y servicios (preg. GLN41).

Se considera que el conocimiento (o desconocimiento) de los vecinos, al igual que su mayor (o menor) relación y sus opiniones (positivas o negativas) integran una variable que se denominó: **proximidad del vecino con los gobiernos local o central**. El siguiente cuadro muestra los resultados obtenidos.

CUADRO 1
Proximidad del vecino con los gobiernos local o central (1999)

Variable: CONOCIMIENTO	Correcto	Incorrecto	NS/NR
¿Conoce Ud. el nombre del alcalde del municipio donde vive? (GLN1)	830 (69.3)	126 (10.5)	241 (20.1)
¿Sabe cuánto tiempo dura el período para el que son electos los miembros del concejo municipal? (GLN8)	531 (44.4)	298 (24.9)	368 (30.7)
¿Cuánto dura el período presidencial en Guatemala? (GI13a)	640 (53.5)	347 (29.0)	210 (17.5)
¿Sabe cómo se llama el presidente del Congreso de la República? (GI20)	65 (5.4)	59 (89.6)	1073 (4.9)
¿Cuántos diputados hay en la actualidad en el Congreso de la República? (GI13)	120 (10.0)	238 (19.9)	839 (70.1)

Variable: RELACION	SI	NO	NS/NR
¿Ha solicitado ayuda o cooperación de algún ministerio u oficina del gobierno central, durante los últimos 12 meses? (GLN2)	151 (12.6)	1024 (85.6)	22 (1.8)
¿Ha solicitado ayuda o presentado una petición al alcalde o a la municipalidad, durante los últimos 12 meses? (GLN3)	353 (29.5)	840 (70.2)	4 (0.3)

Variable: OPINIÓN	Muy de acuerdo	Algo de acuerdo	Algo en contra	Muy en en contra	NS/NR
¿Las municipalidades pueden hacer mejor las cosas que el gobierno central? (GLN12)	502 (41.9)	344 (28.7)	126 (10.5)	136 (11.4)	89 (7.4)

Variable: OPINIÓN	Municipalidades	Gobierno central	NS/NR
¿Se le deben dar más responsabilidades y más dinero a la municipalidad, o es mejor que el gobierno central asuma más asuntos y servicios municipales? (LGL41)	621 (41.9)	457 (11.4)	119 (7.4)

a.- Precisiones sobre la variable conocimiento:

Para analizar la variable conocimiento, es necesario tener presentes algunas aclaraciones previas sobre el caso guatemalteco. En efecto, hasta 1994 las municipalidades se dividían en cuatro categorías: **a.- De primera:** las cabeceras departamentales y las ubicadas en municipios de más de 100,000 habitantes. **b.- De segunda:** las de los municipios de más de 20,000 habitantes. **c.- De tercera:** las de municipios de más de 10,000 habitantes. **d.- De cuarta:** las restantes municipalidades.

A los anteriores criterios demográficos, la ley indicaba que debería de tomarse también en cuenta la capacidad económica y la importancia política y administrativa de los municipios, así como su desarrollo cultural (arto. 256 de la Constitución Política y arto. 37 del Código Municipal). En la práctica, no obstante, eran las características demográficas las que determinaban la ubicación de las municipalidades en las categorías indicadas, y para cuya modificación debían sufrir dilatados trámites burocráticos.

Las consecuencias de esta división se traducían, en la práctica, en limitaciones reales a la autonomía municipal. En efecto, las municipalidades de primera y segunda categorías debían contar con auditoría interna y cuerpos técnicos permanentes de asesoría, para organizar y regular los servicios pú-

blicos locales. Por su parte, las de segunda y tercera categorías, cuando no pudieran sostener tales cuerpos técnicos, solicitarían la asistencia del Instituto de Fomento Municipal -INFOM-, de las asociaciones de municipalidades, o de otras municipalidades, con iguales propósitos (arto. 38 del Código Municipal).

Las asociaciones de municipalidades no contaban con esta capacidad técnica, y la única municipalidad en condiciones de prestarla era la de Guatemala; aunque, de hecho, era el INFOM el que la proporcionaba, lo que le permitía a ese organismo incrementar su intervención en las actividades de planificación y programación de los gobiernos locales. Ello era fuente de quejas y tensiones entre las autoridades municipales y el Instituto, pues muchas veces ellas consideraban que a través de tal mecanismo se limitaba la autonomía municipal, se vigilaba la labor de las corporaciones, y se introducían orientaciones partidistas del gobierno central en los gobiernos locales, vía el INFOM.

Otra de las consecuencias de esta clasificación en categorías, era la integración de la corporación (variación en el número de síndicos y concejales), así como las diferencias en la duración del período del alcalde y su corporación (arto. 206 y arto. 207 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos). En efecto, en los municipios de 20,000 o más habitantes, el alcalde y las corporaciones eran electos por cinco años (lo que coincidía con el período presidencial vigente hasta antes de 1994, y que luego fue modificado por la reforma constitucional sometida a referendium), mientras que en las de menos de 20,000 habitantes, lo eran por dos años y seis meses.

A raíz del referendium que aprobó la reforma constitucional la cual permitió resolver las secuelas de la crisis de gobernabilidad, producto de la intentona de golpe de Estado instrumentada por el ex presidente Serrano Elías en mayo de 1993, la disposición que establecía las categorías de municipalidades fue suprimida.

Dicha reforma entró en vigencia en 1994². Además de eliminar la división de las municipalidades en categorías, la reforma constitucional modificó la

² En un clima de rechazo popular al auto golpe de Estado de Serrano Elías, la Corte de Constitucionalidad desconoció al nuevo gobierno. El Congreso de la República eligió para concluir el mandato de Serrano Elías, a Ramiro de León Carpio. Ello sólo resolvió una parte de la crisis, pues durante

duración del período presidencial, reduciéndolo a cuatro años; lo que también se aplicó a todas las municipalidades del país. De tal suerte, tanto el período presidencial, como el legislativo y municipal se uniformizaron en cuatro años.

Para ajustar el período municipal, se celebraron elecciones el 7 de junio de 1998; aunque ese período tuvo una duración de año y medio, y concluyó el 15 de enero del año 2000 (arto. 27 transitorio, Constitución Política; INFORPRES Centroamericana, 1998). Ello permitió la coincidencia del nuevo período político que se inicia con el nuevo siglo, para el gobierno central, la legislatura y las corporaciones municipales, elegidos todos en noviembre y diciembre de 1999.

Es posible que estas modificaciones recientes, y el hecho de que aún en junio de 1998 se practicaran elecciones para terminar de avenir los períodos de las autoridades municipales, hayan contribuido a crear confusión y dudas entre algunos encuestados, lo que se reflejó en la diferencia entre la proporción de respuestas correctas sobre el nombre del alcalde (69.3%), frente a la correspondiente a la duración correcta del período municipal (44.4%). Ello también podría explicar que únicamente el 53.5% del total de encuestados conocía la duración correcta del período presidencial (cuatro años). No obstante, y con las salvedades anteriores, destaca en el cuadro 1 la diferencia entre el mayor conocimiento de los ciudadanos sobre las autoridades del nivel político local, frente al nivel nacional.

b.- La variable relación:

Los datos sobre esta variable son quizás los que muestran con mayor claridad, el grado de proximidad entre el ciudadano local y las municipalidades, por una parte, y su relativa lejanía hacia el gobierno central, por la otra. Esto significa que independientemente del tipo de demanda o solicitud, o del

la administración de este último, continuó el conflicto con los otros "poderes del Estado" (la asamblea y el organismo judicial), a los cuales nuevo presidente deseaba "depurar", por considerar a sus miembros responsables de actos de corrupción. Como el régimen político no contemplaba mecanismos legales para disolver el Congreso y sustituir a los magistrados del organismo judicial, la disputa se resolvió luego de varios meses de tensiones, mediante un "acuerdo" por el que se reformó la constitución y permitió la elección de una nueva legislatura y el recambio de magistrados.

resultado que se obtenga, los vecinos se vinculan básicamente y primariamente al gobierno local y, en menor medida, al gobierno nacional. Es posible considerar, en consecuencia, que esta relación influya en la siguiente variable, la de opinión.

c.- La variable opinión:

Esta variable corresponde a una evaluación más institucional que política; es decir, dirigida a la municipalidad y al gobierno central, como entidades permanentes del Estado. Otras preguntas que se analizan más adelante, parecen orientarse más bien al desempeño de los equipos o autoridades que fueron electos para los gobiernos central o local. El contenido de la pregunta sobre si las municipalidades pueden hacer mejor las cosas que el gobierno central (GLN12), se inscribe precisamente dentro de esta evaluación institucional, al igual que la pregunta que indaga la opinión de los encuestados sobre la cesión de más responsabilidades y dinero a las municipalidades, o su concentración en el gobierno central (GLN41). La valoración positiva de la municipalidad se confirma en relación a ambas preguntas, según lo muestra el cuadro 1.

d.- Las diferencias entre estratos de municipalidades:

La hipótesis sobre la proximidad del vecino respecto del gobierno local, se comprueba a nivel nacional, tal como ya se indicó en los párrafos precedentes. No obstante, al comparar los diferentes estratos de municipalidades considerados en esta investigación, aparecen algunos matices que no la invalidan, sino que agregan ciertas precisiones, tal como se indica a continuación.

d.1. En cuanto a la variable conocimiento, se constata que en el caso de los municipios grandes, decrece el manejo correcto de la información sobre el nombre del alcalde; aunque las diferencias no son tan importantes. En efecto, a nivel nacional el 69.3% del total de encuestados conocía correctamente el nombre del alcalde de su municipio. Entre los vecinos de las municipalidades de más de 80,000 habitantes, tal conocimiento disminuyó a 65.0%; lo que parece explicable en la medida en que en esos mismos municipios, tal tipo de información puede circular con menor fluidez, a causa de la mayor densidad demográfica.

En lo que respecta a la **duración correcta del período municipal**, sucede lo contrario (preg. GLN8). Los vecinos de los municipios del estrato pequeño, conocen menos la duración del período para el que son electas las autoridades locales (41.7%); conocimiento que tiende a aumentar en el caso de los estratos mediano (44.4%) y grande (52.7%). Hay que recordar aquí lo ya indicado sobre las variaciones recientes en el número de años para el que son electas las autoridades locales, puesto que fue precisamente en las municipalidades pequeñas donde dicho período cambió, a partir de 1994.

En cuanto al grado de conocimiento sobre el **nivel político nacional**, en los municipios del estrato grande, se maneja mejor información en términos relativos, que en el caso de los estratos pequeño y mediano. En efecto, en los municipios de más de 80,000 habitantes, 16.7% de los encuestados sí saben el **nombre del presidente del Congreso** (preg. GI20); frente a la media nacional que es de 5.4%. Por otra parte, 18.7% conocen el **número de diputados** que integran la asamblea (preg. GI13), mientras que a nivel nacional tal proporción es de 10.0%. Es posible que la mayor dimensión del municipio facilite que los medios de comunicación cubran más dichos temas.

d.2. Respecto de la **variable relación**, las diferencias que se registraron entre municipios grandes, medianos y pequeños no fueron relevantes; aunque sí se detecta una tendencia según la cual, los ciudadanos de los municipios más pequeños se relacionan menos con el gobierno central.

d.3. En lo que respecta a la **variable opinión**, se detectan diferencias entre estratos municipales; diferencias que pueden apreciarse mejor en el siguiente cuadro:

CUADRO 2

Proximidad del vecino con los gobiernos local y central, según estratos de municipios (1999)

Variable: OPINIÓN	Respuestas	Estrato I	Estrato II	Estrato III
¿Las municipalidades pueden hacer mejor las cosas que el gobierno central?	Muy de acuerdo	279 (42.1)	156 (47.1)	67 (33.0)
	Algo de acuerdo	173 (26.1)	79 (23.9)	92 (45.3)
	Algo en contra	60 (9.0)	37 (11.2)	29 (14.3)
	Muy en contra	100 (15.1)	32 (9.7)	4 (2.0)
	NS/NR	51 (7.7)	27 (8.2)	11 (5.4)

Variable: OPINIÓN	Respuestas	Estrato I	Estrato II	Estrato III
¿Se le debe dar más responsabilidades y más dinero a la municipalidad, o es mejor que el gobierno central asuma más asuntos y servicios municipales? (LGL41)	Municipalidades	334 (50.4)	183 (55.3)	104 (51.2)
	Gobierno central	270 (40.7)	124 (37.5)	63 (31.0)
	NS/NR	59 (8.9)	24 (7.3)	36 (17.7)

Sig. Asintótica = .000

En cuanto a si las municipalidades pueden hacer mejor las cosas que el gobierno central (preg. GLN11), se detecta una tendencia según la cual, la valoración positiva de las municipalidades va creciendo, conforme aumenta el tamaño del estrato. De acuerdo con lo indicado, 68.2% de los habitantes encuestados del estrato pequeño respondieron favorablemente a la municipalidad ("muy de acuerdo" y "algo de acuerdo"); 71% en el caso del estrato mediano, y 78% en el caso del estrato alto. Algo similar ocurre en la valoración negativa: 24.1% de los vecinos del estrato pequeño responden en este sentido (algo en contra y muy en contra); 20.9% entre los del estrato mediano, y 16.3% en el caso de las municipios de más de 80,000 habitantes.

La pregunta sobre cesión de responsabilidades y recursos a las municipalidades, o su concentración el gobierno central (GLN41), confirma la pon-

deración que hicieron los encuestados a nivel global: un poco más de la mitad de los mismos respondió que sí se debería fortalecer a las municipalidades; mientras que poco más de un tercio se pronunció por el gobierno central. En el caso de la cesión a las municipalidades, no hay diferencias apreciables entre estratos; aunque conforme aumenta el tamaño del estrato, tienden a descender las opiniones favorables a que el gobierno central asuma más asuntos y servicios. Esto puede deberse a la presencia de vecinos más críticos hacia la administración central o a la de grupos que han asimilado experiencias más negativas al respecto. En el caso de estos últimos, también destaca el peso de la categoría "no sabe /no responde", la cual alcanza 17.7% de las respuestas.

3.2. Percepciones o imagen de la municipalidad:

Vinculada a la hipótesis sobre la proximidad del vecino con el gobierno local, se encuentra la **percepción: imagen o representación** que el vecino tiende a formarse sobre la municipalidad; categoría que se constituyó a partir de las respuestas que aparecen en el siguiente cuadro:

CUADRO 3
Percepción de las municipalidades (1999)

Preguntas	Muy de acuerdo	Algo de acuerdo	Algo en contra	Muy en contra	NS/NR
¿Las municipalidades pueden hacer mejor las cosas que el gobierno central? (GLN12)	501 (41.9)	344 (28.7)	126 (10.5)	137 (11.4)	89 (7.4)
¿La municipalidad debería explicar a los vecinos en qué se gastan los impuestos municipales? (GLN11)	977 (81.6)	135 (11.3)	27 (2.3)	22 (1.8)	37 (3.1)
¿Es correcto que solo reciban servicios de las municipalidades los que pueden pagar por ellos? (GLN33)	219 (18.3)	189 (15.8)	257 (21.5)	478 (39.9)	54 (4.5)

¿Estaría dispuesto a pagar más impuestos a la municipalidad que mejore sus servicios, o cree que no vale la pena pagar más? (LGL3)	Dispuesto a pagar más	No vale la pena	NS/NR
		342 (28.6)	758 (63.3)

¿Se le deben dar más responsabilidades y más dinero a la municipalidad, o es mejor que el gobierno central asuma más asuntos y servicios municipales? (LGL41)	Municipalidades	Gobierno central	NS/NR
		621 (51.9)	457 (38.2)

El análisis de las preguntas que aparecen en el cuadro anterior, permite concluir que los vecinos tienen una mejor valoración de las municipalidades que del gobierno central (las municipalidades pueden hacer mejor las cosas que el nivel nacional, aspecto que también se evocó en el numeral anterior preg. GLN12). Consideran, igualmente, que los gobiernos locales deberían ser más explícitos y abiertos en cuanto al manejo financiero de lo que recaudan. El énfasis en las respuestas "muy de acuerdo" es más alta en este caso (preg. GLN11).

Por otra parte, también estiman que se debería fortalecer política y financieramente a los gobiernos locales (tema que también se abordó en el numeral anterior, sobre cesión de más dinero y responsabilidad a las municipalidades, preg. LGL41). Las municipalidades son percibidas como entes prestadores de servicios públicos locales; pero dichos servicios se consideran más como una **obligación del Estado** (representado en el ámbito local por las municipalidades) que como una prestación por la que **debe pagarse un precio o tarifa**, más o menos acorde con el costo de producción del mismo (preg. GLN33). Dentro de este contexto, únicamente el 31.4% de los encuestados respondió que estaba "algo de acuerdo" y "muy de acuerdo" con que solo se presten servicios a quienes paguen por ellos, mientras que el 61.4% se opuso a tal interpretación.

Relacionado con la anterior visión de la municipalidad como agente cuasi gratuito de prestación de servicios, se encuentra el rechazo a pagar más

impuestos. En efecto, 63.3% están en contra de la idea de pagar **más impuestos, para que se mejoren los servicios** (preg. LGL3). El énfasis de quienes están "muy en contra" es incluso importante: 39.9%. Las diferencias por tamaño del estrato municipal no resultan ser significativas, no obstante que, entre los vecinos encuestados de los municipios de más de 80,000 habitantes, la proporción de los que no están conformes a pagar más, creció a 74.4%. Esto significa que la percepción del gobierno local como "benefactor" se haya más arraigada entre los habitantes de los municipios grandes.

a.- **El perfil de quienes están dispuestos a pagar más impuestos locales:**

Resulta importante avanzar algunos elementos que permitan la caracterización del vecino que se muestra favorable a aumentar el pago de tributos, para mejorar la calidad de los servicios públicos. **¿Quiénes son estos ciudadanos?** Al practicar cruces sobre este 28.6% del total de encuestados (la proporción que respondió favorablemente al pago de arbitrios) con otras variables consideradas en las encuestas, pudo comprobarse una tendencia. **Las diferencias de sexo** no son relevantes (no son los hombres los más dispuestos a pagar impuestos, pues las mujeres se encuentran en situación más o menos similar). No resultan significativas **las diferencias de educación** (lo que implica que aquellos con mayor nivel educativo no están precisamente más dispuestos a elevar su carga tributaria, que los menos educados).

El grado de información (mayor exposición a noticias por radio, televisión y prensa escrita) tampoco resultó significativo, al igual que el **tipo de ocupación** (no son los profesionales, ni las personas que trabajan con niveles de ocupación más técnicos, quienes están dispuestos a pagar más arbitrios). Curiosamente, fue en la categoría "amas de casa" donde se concentró una proporción mayor de personas más permeables al pago de arbitrios, para mejorar los servicios locales (21.9%). Otras variables investigadas como el **ingreso, la religión, el estado civil o el nivel de satisfacción con los servicios públicos prestados**, tampoco resultaron relevantes.

Las diferencias por **estratos de municipios** sí ofrecen información reveladora: más de la mitad del total de vecinos con respuestas favorables al pago de arbitrios (54.1%) vive en municipios del estrato pequeño; un tercio (32.7%) en medianos, y la menor proporción (13.2%) en aquellos que cuentan con más de 80,000 habitantes. Al comparar las respuestas sobre el incremento

de la carga impositiva con las opiniones sobre **descentralización**, surgió una correlación significativa. En efecto, 94.4% de las personas dispuestas a aumentar su carga tributaria para que mejoren los servicios públicos, se situaron en la opción “algo de acuerdo” y “muy de acuerdo” con la descentralización (preg. DES40). Y al relacionarlos con la **variable dicotómica de descentralización (DES-DI)**, que pondera todas las preguntas relacionadas con esta categoría y las separa en acuerdo o desacuerdo con la descentralización, 91.8% se encuentran en la primera opción.

Por otra parte, en relación con la **variable escala de descentralización (DESCENTL)**, que muestra el grado de aprobación sobre la misma, 78.3% de los vecinos favorables a aumentar su carga tributaria, también se ubican en los puntos más altos de la misma (83.3 % y 100%). En otras respuestas también se destaca la posición de este grupo de vecinos, aunque no en proporciones tan espectaculares. Así, sobre la pregunta que explora la opinión sobre una mayor cesión de responsabilidades y dinero para las municipalidades (preg. LCL41), 63.2% de quienes están de acuerdo con pagar más tributos, también lo están para dicha cesión.

En cuanto a **participación** también existe una clara correlación. Así, respecto de la pregunta sobre si la mejor forma de resolver los problemas en el municipio es con la participación de la gente (PAR13), 96.4% de los vecinos que están de acuerdo con elevar sus carga tributaria municipal, también se situaron en las opciones “algo de acuerdo” y “muy de acuerdo” sobre la participación comunitaria. En igual forma, en la **variable participación en cabildo según conocimiento (PARTICAB)**, el porcentaje corresponde al 74% en la escala 3.00. Por último en relación con la **variable apoyo al sistema dicotomizado (APOYO-DI)**, que pondera las respuestas relativas a este tema, 60.7% de los vecinos proclives a pagar más arbitrios, también se encuentran en la opción afirmativa de tal apoyo.

Lo anterior muestra que en la caracterización del grupo de **ciudadanos favorables al pago de más arbitrios para mejorar los servicios públicos locales**, juegan elementos subjetivos más que objetivos (como la edad, el sexo, el nivel de ingresos, el nivel educativo, etc.). Ello permite concluir que el vecino dispuesto a tributar más, es también el que está de acuerdo con la descentralización, con la participación ciudadana, y que apoya el sistema. Es en el terreno de las ideas favorables a la gestión local, donde se estructura este grupo de vecinos que, en todo caso, no corresponde sino al 28.6% del

total de encuestados (342 personas de los 1,197 indagados). No obstante, representa un contingente coherente en su percepción de la descentralización, y del fortalecimiento del gobierno local.

3.3. Evaluación de los equipos políticos de los gobiernos central y local:

Tal como se indicó en el numeral 3.1. de este capítulo, paralelamente a la valoración de carácter institucional que realizaron los vecinos, también externaron otra, centrada más bien en los equipos que se desempeñan en los niveles nacional o local; es decir, en las personas (funcionarios) que ocupan los cargos de elección. Este sería el caso de las preguntas contenidas en el siguiente cuadro.

CUADRO 4
Evaluación de los equipos políticos de los gobiernos local, central y diputados (1999)

Total de municipios					
Pregunta:	Gobierno central	Diputados	Municipalidad	Ninguno	NS/NR
¿Quién ha trabajado mejor en beneficio de esta comunidad? (GLN40)	367 (30.7)	19 (1.6)	443 (37.0)	260 (21.7)	108 (9.0)

Estratos de municipios				
Pregunta:	Respuestas	Estrato I	Estrato II	Estrato III
¿Quién ha trabajado mejor en beneficio de esta comunidad? (LGL40)	Gobierno central	259 (39.1)	86 (26.0)	23 (11.3)
	Diputados	7 (1.1)	10 (3.0)	2 (1.0)
	Municipalidad	217 (32.7)	138 (41.7)	88 (43.3)
	Ninguno	117 (17.6)	78 (23.6)	65 (32.0)
	NS/NR	63 (9.5)	19 (5.7)	25 (12.4)

Sig. Asintótica = .000

En el caso de la interrogante sobre **quién ha trabajado mejor en beneficio de la comunidad** (preg. GLN40), las municipalidades mantienen el primer rango a nivel nacional (total de municipios), frente al gobierno central, aunque la diferencia no es alta (37.0%). Destaca el peso de la opción “ninguno” (21.7%) que corresponde a las actitudes más críticas, tanto en relación a la administración nacional como a las locales. La valoración de los diputados es mínima, lo que guarda relación con ponderaciones similares realizadas respecto del organismo legislativo en otras investigaciones, y que se abordan más adelante.

Al analizar las diferencias de respuesta por estratos de municipios, se aprecia una actitud menos crítica hacia las municipalidades, conforme aumenta el estrato municipal. En efecto, los vecinos de los municipios grandes son los que se sitúan por encima de la media nacional (total de municipios), al considerar que los gobiernos locales han trabajado mejor en beneficio de la comunidad (43.3%). En igual forma colocan al gobierno central por debajo de la media nacional, pues lo sitúan con un rango de 11.3%. Las diferencias en este caso pueden deberse al hecho de que la pregunta implicaba una comparación directa, en la medida en que al vecino se le presentaban tres opciones en la misma pregunta: gobierno central, municipalidades y diputados, y al hecho de que las municipalidades grandes tienen más recursos.

3.4. Opiniones de los líderes y tomadores de decisión entrevistados sobre la valoración del gobierno municipal y el pago de arbitrios y servicios:

a.- Alta valoración de los gobiernos municipales:

Algunos entrevistados consideraron que dentro del mundo indígena, la defensa del municipio se encuentra mucho más acentuada que en el ladino, porque el municipio está ligado a su reproducción como grupo social diferenciado. Es en los municipios donde los indígenas encontraron las posibilidades de recrear y defender su cultura, tradiciones, idiomas, estructuras de autoridad, etc., durante la colonia y buena parte del período republicano. Por otra parte, es a través de la municipalidad que pudieron alcanzar cierto grado de ascenso social y político, el cual en el caso indígena resulta mucho más limitado, si se piensa en el gobierno central. Todo ello apuntaría a una mayor

valoración positiva del municipio frente al gobierno central, más lejano y fuente muchas veces de control y represión hacia la población (Taracena, A).

La proximidad y lejanía tanto histórica como real que existe entre el gobierno central, por una parte, y la población, el gobierno local y los vecinos, por otra, explican en gran medida los distintos grados de valorización entre ambas instancias del Estado. Otros entrevistados consideraron que a pesar de las deficiencias, la municipalidad presenta un relativa individualización frente a la población: es un poder con cara, con nombre, con experiencia cotidiana. Y aunque se han logrado avances en la presencia institucional del gobierno central en el interior, durante muchos años y en algunas regiones, el Estado se evidenciaba exclusivamente a través de destacamentos militares. Así, a pesar de los fondos sociales que se han establecido y de las obras que éstos más o menos han realizado, las municipalidades son las que están presentes en todo el país (Zelaya, R.). En todo caso, las instituciones del Estado, antes del conflicto armado interno, se concentraban en las cabeceras departamentales, frente a las municipalidades, las cuales a través de los alcaldes auxiliares, mantenían relaciones con la población (Linares, L.).

Por otra parte, algunos estiman que la dinámica colectiva a nivel local, se traduce en un doble fenómeno con carácter paradójico: mayor confianza de los vecinos hacia las autoridades municipales; lo que las convierte también en blanco fácil de ataques de la misma población (Amaro, N). Así... "los vecinos desean que se realicen las obras a través del gobierno municipal, pues el mismo está mucho más cerca y por lo tanto, pueden presionarlo" (von Hoagen, M.). "Al estar la población consciente de que las municipalidades tienen ahora más apoyo financiero.... pueden auditar a un alcalde mejor que a otras autoridades del gobierno central" (Colom, A.).

Paralelamente a los cambios, las imágenes siguen reproduciendo una visión tradicional en las relaciones entre los vecinos y sus autoridades locales, tal como lo indica un ex-funcionario municipal:... "La imagen ha variado un tanto pero todavía no existe un concepto que rescate la institucionalidad de la municipalidad.....no se las percibe como agencias de desarrollo, sino como benefactoras sociales....como prestadoras de servicios públicos" (Balsels, J.). "Las personas reconocen la labor del gobierno local, porque conocen mejor el trabajo y uno está más cerca de ellos".... (Siliézar, C.A.).

Cuando las personas están de acuerdo en que las municipalidades pueden hacer mejor las cosas que el gobierno central... "hay razones de acierto en ello, pero también se debe en parte a que las obras de las municipalidades se sienten de manera más directa... En cambio, con el gobierno central puede haber una percepción que limita o impida sentir y visualizar esa vinculación inmediata entre pago de impuestos y recepción de servicios y obras públicas". (Rodas M. P.). En este sentido... "quedó demostrado en los últimos 10 años que las municipalidades habían hecho lo que en 30 o 40 años el gobierno central no había ejecutado, o sea que desde el punto de vista de ejecución, las municipalidades gozan de mayor confianza....la ejecución de las municipalidades va ligada, a esa petición constante de los vecinos en el municipio" (Marín, M.).

b.- El contraste con la baja disponibilidad al pago de impuestos y servicios:

Sobre este tema, algunos de los líderes entrevistados consideraron que deben tomarse en cuenta las iniquidades sociales, la exclusión y el racismo, para explicar tal situación. Así, durante más de 400 años, los únicos que pagaron tributos fueron los indígenas. Tienen en consecuencia una baja cultura tributaria, porque durante cuatro siglos fueron los únicos que pagaron y porque están conscientes de que, durante esos cuatro siglos, otros no pagaron. El tributo lo pagó siempre el campesino, quien fue también el que construyó sobre sus espaldas, la economía cafetalera de Guatemala (Zelaya, R.).

Paralelamente a lo anterior, para otros entrevistados la idea de que el Estado debe proveer de servicios a la población y que ellos deben ser gratuitos o de bajo precio, quizás principió a cobrar forma a raíz del movimiento del 20 de octubre de 1944, y terminó por enraizarse en la mentalidad colectiva. Y aunque nunca hubo un Estado social en Guatemala, la Iglesia, la guerrilla durante los años del conflicto armado interno, en parte el ejército a través de sus programas de acción cívica y de contrainsurgencia, dirigida a la atención de poblaciones para aislar a la insurgencia, así como las ONG's, contribuyeron a sedimentar esta visión. Ello repercute en esta percepción de que no se deben pagar más tributos y de que los servicios deben ser para todos, independientemente de si se pagan o no. Dentro de esta idea, se ha desarrollado una mentalidad que tiende a considerar que el Estado tiene una deuda social con la población, sobre todo porque el mismo la abandonó, la persiguió, le provocó daños considerables y que, por eso entonces, debe pagar (Taracena, A.).

Para otros, la actitud de poca disposición al pago y la esperanza en la gratuidad de los servicios, también corresponde a una imagen paternalista (de la Torre. A). En este sentido... "tal actitud es compatible con nuestro tercermundismo y subdesarrollo, debido a la precaria cultura política de la población, no muy distinta a la de otros pueblos del mundo. Pero cuando se llega al extremo infantil de pretender que se les den cosas gratuitamente, se entra en profundas contradicciones... en alguna manera plantea el desafío que tienen las dirigencias política, económica y social del país para educar al electorado acerca de las consecuencias de sus decisiones." (Toriello, L.).

La falta de consolidación democrática explicaría la escasa responsabilidad y cultura tributaria:.... "la población no está educada y mucho menos en la responsabilidad ciudadana, en la tributación y en la participación para la toma de decisiones. Eso nos hace caer en la acción de pedir y extender la mano, pero no en la responsabilidad de nuestras acciones" (Saca, E.). "La baja disponibilidad del pago es ilustrativa. No hay una cultura tributaria..... pero tampoco existen los servicios con calidad cuando los hay. En la gran mayoría de los casos no hay cobertura adecuada y esto se debe tener en cuenta como indicador...No existe disponibilidad al pago de servicios e impuestos, pues no se ven de vuelta los beneficios que se encuentran concentrados en centros urbanos y no en el interior del país" (Rosales, Ricardo).

En opinión de algunos entrevistados, existirían también situaciones diferenciadas que pueden explicar comportamientos igualmente distintos. Por una parte, los residentes de áreas rurales tradicionalmente han contribuido a través de su fuerza de trabajo y de materiales a las obras municipales. Tienen a no pagar tributos porque consideran que ya han trabajado, y que la mayoría de obras benefician a los vecinos de los cascos urbanos, quienes no hacen los aportes de los vecinos rurales. Paralelamente a ello, la forma como muchas administraciones centrales publicitaron la entrega del aporte constitucional a las municipalidades, generó en parte la sensación de que se trataba de un "regalo magnánimo del señor Presidente" hacia las corporaciones municipales, por lo que los vecinos estimaban que no tenían por qué pagar más (Linares, L.).

Por otra parte, hay quienes opinan que habría que distinguir entre las municipalidades con mayoría de población indígena, de las que no la tienen.... "en las poblaciones indígenas no se pagan impuestos si no se percibe una respuesta rápida a la tributación... no existe una cultura tributaria en los

estratos más pobres, no existe plena conciencia de lo que se está pagando en impuestos, no hay una fiscalización social para verificar que éstos sean devueltos en obras de interés colectivo adecuadamente... La gente que tributa debe tener certeza del destino de su dinero, pues de lo contrario esto se traduce en la idea: *no pago lo que no recibo*" (Colom, A.).

Otras explicaciones recurren a fundamentaciones situadas en la psicología colectiva... "la incongruencia entre el apoyo a obras y la disposición a tributar se debe fundamentalmente al *free riding*, es decir al hecho de que los vecinos quieren que las municipalidades saquen dinero de la nada para financiar los servicios públicos (von Hoagen, M.). Para algunos entrevistados... "Existen dos factores fundamentales: la pobreza de la población que sencillamente siente que tiene el derecho de exigir ciertos servicios, pero no tiene capacidad de pago. El otro factor sería la idiosincrasia del *free riding* en donde la gente quiere servicios y obras, pero no está dispuesta a pagar por ellas. Las personas están acostumbradas a que *se puede salir con la suya*, es decir, obtener beneficios sin tener que pagar el costo. Ello refleja la dualidad de la situación guatemalteca (Rodas Martini, P.). "El contraste obedece a que la población ve siempre sus intereses ... entonces el vecino está de acuerdo con que se trasladen más fondos a las municipalidades, pero no está dispuesto a colaborar y a poner de su parte al momento de aportar" (Siliézar, C.A.). "Con suma facilidad se acusa al funcionario de corrupto y es común entonces el razonamiento del tipo *no tributo, pero sí quiero servicios*" (Saca, E.).

SERVICIOS PÚBLICOS, SATISFACCIÓN Y PREFERENCIAS SOBRE SU PRESTACIÓN:

Para explorar el tema de los **servicios públicos locales**, se consideraron cuatro situaciones a través de la encuesta: a.- La **satisfacción general con el trato recibido por la municipalidad, y por el gobierno central.** b.- **Quién presta los servicios.** c.- **Qué nivel de satisfacción se tiene con los mismos.** d.- **Quién debería prestarlos.**

La hipótesis de trabajo que orientó esta sección de la encuesta plantea que el nivel de satisfacción con el trato y los servicios, está directamente relacionado con el nivel de aprobación para el agente que los presta. No obstante, y como se muestra más adelante, la aprobación del agente no guarda necesariamente una relación directa con la satisfacción por los servicios que el mismo brinda. En efecto, aunque la municipalidad y/o la administración central obtuvieron niveles relativos de insatisfacción, los vecinos corroboraron que aquellos mismos deben continuar prestándoles los servicios.

De acuerdo con las proporciones más elevadas de respuesta de los encuestados, ciertos servicios aparecen como típicamente **municipales**, y otros como propiamente **centrales**. Estos niveles de especialización en la prestación de los servicios corresponden a su vez, y en mayor o menor medida, a situaciones que ocurren en la realidad. Así, el agua, la recolección de basura, los mercados, el rastro, los parques y áreas verdes y la reparación de caminos son considerados como **servicios municipales**. Por su parte, la luz eléctrica, la salud y la educación son percibidos como servicios ofertados por el **gobierno central**.

4.1. Satisfacción general con el trato recibido:

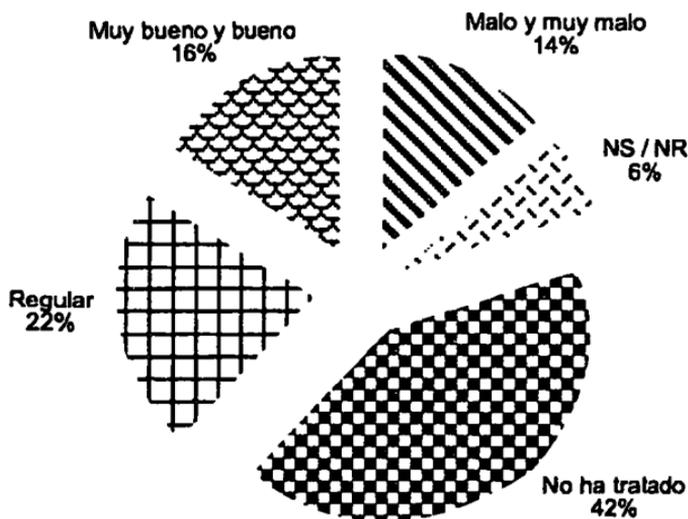
En la indagación sobre el **trato recibido** por parte de los gobiernos central y local, los encuestados también podían responder si habían o no "tratado" con tales administraciones. En esta medida, al evaluar el nivel de servicios que ambas instancias estatales les brindan a los ciudadanos, también se pon-

deran los vínculos de tales ciudadanos (a través de sus demandas) con las instancias estatales. Esta última consideración se inscribe en la línea de interpretación del eje anterior: relaciones del ciudadano con los gobiernos central y local, lo cual ya fue analizado en el numeral 3 de este informe. Tal como se muestra en las siguientes gráficas, el hecho de "tratar o no tratar" con una u otra instancias, también es un indicador de la mayor proximidad del ciudadano con el gobierno local.

Gráfica 1

Satisfacción con el trato recibido por el gobierno central (1999)

¿Cómo considera que le han tratado a Ud. o a sus vecinos, cuando han hecho solicitudes en una oficina del gobierno central? (PSP1)



CUADRO 5
Satisfacción con el trato recibido por el gobierno central
(estratos de municipios 1999)

Estratos de municipios:				
Pregunta	Respuestas	Estrato I	Estrato II	Estrato III
¿Cómo considera que le han tratado a Ud. o a sus vecinos, cuando han hecho solicitudes en una oficina del gobierno central? (PSP1)	Muy bueno y bueno	101 (15.2)	65 (19.6)	22 (10.8)
	Regular	128 (19.3)	83 (25.1)	56 (27.6)
	Malo y muy malo	61 (9.2)	36 (10.9)	65 (32.1)
	NS/NR	47 (7.1)	13 (3.9)	11 (5.4)
	No ha tratado	326 (49.2)	134 (40.5)	49 (24.1)

CUADRO 6
Satisfacción con el trato recibido por el gobierno local (1999)

Total de municipios:					
Pregunta	No ha tratado	Muy bueno y bueno	Regular	Malo y muy malo	NS/NR
¿Cómo considera que le han tratado a Ud. o a sus vecinos, cuando han hecho trámites ante la municipalidad? (PSP2)	140 (11.7)	572 (47.8)	347 (29)	130 (10.9)	8 (0.7)

Estratos de municipios:				
Pregunta	Respuestas	Estrato I	Estrato II	Estrato III
¿Cómo considera que le han tratado a Ud. o a sus vecinos, cuando han hecho trámites ante la municipalidad? (PSP2) Malo y muy malo	Muy bueno y bueno	379 (57.1)	139 (42)	54 (26.6)
	Regular	162 (24.4)	113 (34.1)	72 (35.5)
	52	40 (7.9)	38 (12.1)	(18.7)
	NS/NR	4 (0.6)	1 (0.3)	3 (1.5)
	No ha tratado	66 (10)	38 (11.5)	36 (17.7)

Sig. Asintótica = .000

El primer dato que llama la atención, al comparar las gráficas y cuadros anteriores, es la diferencia que existe entre la cantidad de vecinos que **no tratan** con el gobierno central (42.5% para el nivel nacional), y las que **no tratan** con el local (11.6% también para el nivel nacional). Ello comprueba la proximidad del vecino con su municipalidad, y la lejanía relativa hacia la administración central. Esta lejanía es aún mayor en el caso de los vecinos de los municipios del estrato pequeño, y va descendiendo conforme aumenta el tamaño del municipio. Lo anterior significa que los habitantes de los municipios de más de 80,000 personas, tienden a relacionarse más con la administración central, que aquellos que viven en municipios pequeños, los cuales constituyen también, la mayor parte de los existentes en el país. Este comportamiento tiene su correlato en los mayores niveles de relación con las municipalidades. En efecto, los vecinos de los municipios del estrato I se acercan más a las autoridades municipales que los del estrato II y III respectivamente.

En cuanto a la evaluación del trato recibido, destaca una mejor valoración de las municipalidades, que del gobierno central. Por su parte, en los municipios pequeños no solo los vecinos se acercan más a sus autoridades municipales, sino que estiman que el trato que reciben de ellas es mejor (63.4% "muy bien" y "bien"), frente a lo que sucede en los municipios medianos y sobre todo en los grandes. En estos últimos, los vecinos se relacionan menos con sus corporaciones municipales y, además, son más críticos al juzgar el trato que reciben (32.3% se situaron en la categoría "bien" y "muy bien").

Este comportamiento relativamente más crítico de los ciudadanos de los municipios de más de 80,000 habitantes, se encuentra también en la valoración sobre la calidad de los servicios, según se analiza a continuación.

4.2. Prestación del servicio, aprobación y opiniones sobre a quién correspondería suministrarlo:

Para facilitar la exposición sobre las respuestas de los encuestados, en relación con el agente que presta el servicio, su grado de satisfacción con el mismo y sus opiniones en torno a quién debería proporcionarlo, los datos se organizaron por **servicio**. A partir del análisis de cada uno de ellos, se aborda entonces el agente que lo presta, las opiniones en torno a la satisfacción o insatisfacción sobre el mismo, y las preguntas sobre quién debería brindarlo.

Es necesario tener presente la distinción entre el **agente que ofrece el servicio** (municipalidades o gobierno central en la mayoría de casos, y empresas privadas en el menor número de ellos), y la **cobertura** del mismo. En efecto, si bien es cierto que muchos servicios se ofertan en todos los municipios del país (como el agua, la luz, los cementerios, la reparación de caminos vecinales, el registro civil, por ejemplo), ello no significa necesariamente, que lleguen a todos sus habitantes. Tal distinción es apreciable a través de los siguientes cuadros, los cuales muestran los niveles de prestación en los municipios, y los grados de cobertura en relación a los usuarios. Por su parte, el problema de la cobertura unido al de la calidad del servicio son determinantes de los juicios sobre satisfacción o insatisfacción con el mismo servicio, tal como se analiza más adelante.

CUADRO 7
Prestación de servicios públicos locales
(según muestra de 45 municipios) (1997)

Tipo de servicio, instalación o actividad	Promedio porcentual de prestación por municipio
Caminos, accesos y su mantenimiento (parques, plazas, calles, aceras, alumbrado público, puentes, caminos vecinales)	89%
Cultura y recreación (bibliotecas, museos, casas de la cultura, turicentros, centros recreativos)	32%
Medio ambiente (reforestación, viveros, tratamiento de basura)	34%
Saneamiento (limpieza de calles, recolección de basura)	82%
Servicios registrales (servicio civil, cartas de semovientes, registros fierros, guías de transporte, pesos y medidas)	86%
Otros servicios públicos (mercados, rastros, cementerios, salones de usos múltiples)	82%

Fuente: Gálvez, V. y R. Camposeco, FLACSO 1997.

CUADRO 8
Cobertura de algunos servicios sociales básicos,
total de la república (1994)

Servicios	% de hogares urbanos y rurales
Servicio de agua por tubería:	
Red pública	55.1
Red privada	13.6
Conexión domiciliar a red de drenajes:	21.3
Servicio de eliminación de basura:	
Municipal	4.6
Privado	15.1
Servicio eléctrico de alumbrado:	
Público	53.2
Privado	3.1

Fuente: INE, X Censo Nacional de Población y Habitación. 1996

Las diferencias entre los estratos de municipios considerados en esta investigación resultan significativas, en cuanto a oferta y calidad de los servicios prestados. En los municipios pequeños es más escasa la oferta que en los grandes, lo que parece obedecer a la mayor capacidad financiera y técnica de las municipalidades en esos últimos, pero también a la importancia de los más densamente poblados, y a las posibilidades de organización y movilización de los vecinos para presionar a las instancias estatales, tanto locales como nacionales. Ligado a ello se encuentra la otra tendencia: a medida que se hace más densa la población, se observa claramente la disminución de las opiniones con el grado de satisfacción de los servicios que se reciben.

Para facilitar la exposición y el comentario de los resultados y no hacer tediosa la lectura de este informe, se presentan primero los datos sobre el **agente prestador del servicio**; luego, sobre el **nivel de satisfacción**, y por último sobre **quién debería brindarlo**. Los datos que muestran los cuadros resultan muy obvios; lo cual disminuye las perspectivas de los comentarios.

4.2.1. Agua:

En lo que concierne a su prestación, el agua es percibida como un servicio municipal. Conforme aumenta el tamaño del estrato de población, también crece su cobertura; esto se complementa con la información de los municipios pequeños, en los que la categoría "ninguno" es igualmente mayor.

CUADRO 9
Prestación del servicio de agua (1999)

Pregunta	Respuestas	Estrato I	Estrato II	Estrato III
Agua: ¿Quién le presta el servicio? (PSP3a)	Gobierno central	30 (4.5)	16 (4.8)	--- (---)
	Municipalidad	346 (52.2)	199 (60.1)	146 (71.9)
	Ninguno	222 (33.5)	96 (29.0)	48 (23.7)
	Ambos	14 (2.1)	5 (1.5)	--- (---)
	NS/NR	51 (7.7)	15 (4.5)	9 (4.4)

Sig. Asíntótica = .000

En cuanto a la **satisfacción con el servicio**, los resultados muestran que en los municipios pequeños, esa satisfacción es mayor, y que desciende conforme aumenta el tamaño del estrato. En los municipios medianos y grandes hay mayor cobertura de agua en términos relativos, pero la satisfacción de los vecinos es más baja. Ello puede deberse a que el indicador cobertura, que se refiere al número de instalaciones domiciliarias o al de chorros comunitarios, no prejuzga sobre la **calidad y permanencia del servicio** (si el agua potable es cristalina, turbia, aparentemente contaminada, etc., así como sobre el número de horas que el usuario recibe el servicio). Es posible, en consecuencia, que los vecinos de los municipios medianos y sobre todo de los grandes, sean más críticos porque reciben un suministro irregular o agua de menor calidad.

CUADRO 9a
Satisfacción con el servicio de agua (1999)

Pregunta	Respuestas	Estrato I	Estrato II	Estrato III
Agua: ¿Qué tan satisfecho se encuentra con el servicio? (PSP4a)	Muy satisfecho	249 (37.6)	108 (32.6)	19 (9.4)
	Algo satisfecho	120 (18.1)	62 (18.7)	39 (19.2)
	Algo insatisfecho	83 (12.5)	77 (23.3)	57 (28.1)
	Muy insatisfecho	166 (25.0)	82 (24.8)	87 (42.9)
	NS/NR	45 (6.8)	2 (0.6)	1 (0.5)

Sig. Asintótica = .000

Por su parte, sobre la variable **quién debería proporcionar el servicio**, se mantiene una constante en cuanto al patrón de respuestas, a favor de la municipalidad. El gobierno central se presenta como una segunda opción, pero esa opción disminuye en el caso de los municipios de más de 80,000 habitantes. La posibilidad de las ONG's y de la empresa privada, constituye una tercera opción, la cual crece en la medida en que aumenta el tamaño del estrato poblacional. Ello confirma la idea de que es en los municipios más grandes donde hay una tercera opción de servicio, proporcionado por instancias no estatales (ONG's y empresas privadas). La alternativa de una integración mixta tuvo el más alto valor en el estrato III, aunque en una proporción baja.

CUADRO 9b
Opciones sobre quién debería prestar el servicio de agua (1999)

Pregunta	Respuestas	Estrato I	Estrato II	Estrato III
Agua: ¿Quién debería prestar el servicio? (PSP6a)	Gobierno central	108 (16.3)	51 (15.4)	27 (13.3)
	Municipalidad	439 (66.2)	220 (66.5)	126 (62.1)
	Empresa privada	27 (4.1)	28 (8.5)	17 (8.4)
	ONG's	35 (5.3)	18 (5.4)	22 (10.8)
	Todos	8 (1.2)	6 (1.8)	11 (5.4)
	Ninguno	2 (0.3)	1 (0.3)	--- (---)
	NS/NR	44 (6.6)	7 (2.1)	--- (---)

Sig. Asintótica = .000

4.2.2. Energía eléctrica:

Este servicio es percibido como típico del gobierno central. Los municipios de más de 80,000 habitantes gozan de mayor cobertura. En el caso de los municipios del estrato mediano, es significativo el esfuerzo de las municipalidades por proporcionar electricidad (lo que en la práctica tendería a equiparar a los vecinos de tales municipios, con los del estrato grande). Los que viven en municipios pequeños, por su parte, gozan de menor cobertura.

CUADRO 10
Prestación del servicio de energía eléctrica (1999)

Pregunta	Respuestas	Estrato I	Estrato II	Estrato III
Luz: ¿Quién le presta el servicio? (PSP3b)	Gobierno central	330 (49.8)	187 (56.5)	151 (74.4)
	Municipalidad	88 (13.3)	82 (24.8)	9 (4.4)
	Ninguno	181 (27.3)	36 (10.9)	12 (5.9)
	Ambos	6 (0.9)	4 (1.2)	3 (1.5)
	NS/NR	58 (8.7)	22 (6.6)	28 (13.8)

Sig. Asintótica = .000

En cuanto al nivel de satisfacción por el servicio de electricidad, la opinión es similar a la del agua: los vecinos de los municipios grandes son los más exigentes, mientras que la situación parece equiparse entre los encuestados de los municipios pequeños y medianos.

CUADRO 10a
Satisfacción con el servicio de energía eléctrica (1999)

Pregunta	Respuestas	Estrato I	Estrato II	Estrato III
Luz: ¿Qué tan satisfecho se encuentra con el servicio? (PSP4b)	Muy satisfecho	226 (34.1)	160 (48.3)	20 (9.9)
	Algo satisfecho	157 (23.7)	59 (17.8)	58 (28.6)
	Algo insatisfecho	120 (18.1)	64 (19.3)	96 (47.3)
	Muy insatisfecho	118 (17.8)	42 (12.7)	29 (14.3)
	NS/NR	42 (6.3)	6 (1.8)	--- (--)

Sig. Asintótica = .000

En relación a quién debería proporcionar el servicio, los encuestados refirieron que el mismo debe continuar siendo estatal, tendencia que es mayor en los municipios de más de 80,000 habitantes. Entre los vecinos del estrato II, 21.8% de los encuestados opinan que debe ser la municipalidad la que los surta de dicho fluido; esto guarda relación con la información según la cual, los gobiernos locales son los que lo hacen (24.8% según el cuadro anterior). Ello confirma la tendencia según la cual, los agentes que brindan los servicios, deben seguir haciéndolo. La empresa privada no recibe valores superiores al 9.7%, y ello, en el caso del estrato mediano.

CUADRO 10 b
Opciones sobre quién debería prestar el servicio de energía eléctrica (1999)

Pregunta	Respuestas	Estrato I	Estrato II	Estrato III
Luz: ¿Quién debería prestar el servicio? (PSP5b)	Gobierno central	499 (75.3)	216 (65.3)	174 (85.7)
	Municipalidad	61 (9.2)	72 (21.8)	5 (2.5)
	Empresa privada	48 (7.2)	32 (9.7)	8 (3.9)
	ONG's	4 (0.6)	2 (0.6)	4 (2.0)
	Todos	--- (---)	--- (---)	9 (4.4)
	Ninguno	--- (---)	1 (0.3)	--- (---)
	NS/NR	51 (7.7)	8 (2.4)	3 (1.5)

Sig. Asintótica = .000. 7 casillas (33.3%). Con valores inferiores a lo esperado. La frecuencia esperada es de .28.

4.2.3. Recolección de basura:

Se trata de un servicio de escasa cobertura pero que, donde existe, es de carácter municipal. Nuevamente se constata que los vecinos de los municipios pequeños son los menos favorecidos, pues su grado de cobertura, a juzgar por los datos, es menor en casi la mitad por ciento de los casos, que

en los municipios medianos y grandes. Ello muestra también la necesidad de ampliar el servicio, por una parte, y de desarrollar campañas para que los propios vecinos puedan dar algún tipo de tratamiento a sus desechos, evitándose así, por otra parte, los peligros de contaminación ambiental por la exposición de esos desechos.

CUADRO 11
Prestación del servicio de recolección de basura (1999)

Pregunta	Respuestas	Estrato	Estrato	Estrato
		I	II	III
Recolección de basura: ¿Quién le presta el servicio? (PSP3c)	Gobierno central	7 (1.1)	8 (2.4)	--- (---)
	Municipalidad	179 (27.0)	186 (56.2)	111 (54.7)
	Ninguno	386 (58.2)	118 (35.6)	82 (40.4)
	Ambos	8 (1.2)	8 (2.4)	3 (1.5)
	NS/NR	83 (12.5)	11 (3.3)	7 (3.4)

Sig. Asintótica = .000

La falta de servicio de recolección de basura incide, en parte, en la evaluación que se hace de ese servicio: únicamente entre los vecinos del estrato intermedio, la opción "muy satisfecho" se acerca al tercio de los encuestados. La opción "muy insatisfecho", por su parte, es semejante entre los vecinos de los municipios pequeños y grandes.

CUADRO 11a
Satisfacción con el servicio de recolección de basura (1999)

Pregunta	Respuestas	Estrato	Estrato	Estrato
		I	II	III
Recolección de basura: ¿Qué tan satisfecho se encuentra con el servicio? (PSP4c)	Muy satisfecho	131 (19.8)	106 (32.0)	27 (13.3)
	Algo satisfecho	95 (14.3)	59 (17.8)	51 (25.1)
	Algo insatisfecho	104 (15.7)	56 (16.9)	68 (33.5)
	Muy insatisfecho	180 (27.1)	64 (19.3)	54 (26.6)
	NS/NR	153 (23.1)	46 (13.9)	3 (1.5)

Sig. Asintótica = .000

El gobierno municipal es la opción que los encuestados más seleccionan, en relación con el agente prestador del servicio. La empresa privada obtiene valores importantes, en la medida en que crece el tamaño del estrato poblacional; hasta llegar a un 20.2% en las preferencias de los municipios de más de 80,000 habitantes. Es importante hacer notar que un 14% de los encuestados del estrato I, optó por la opción NS/NR, lo cual quizás guarda relación con la ausencia de agentes que efectivamente lo brinden, pero también con la probabilidad de que la empresa privada se interese en ello.

CUADRO 11b
Opciones sobre quién debería prestar el servicio de recolección de
basura (1999)

Pregunta	Respuestas	Estrato I	Estrato II	Estrato III
Recogida de basura: ¿Quién debería prestar el servicio? (PSP5d)	Gobierno central	20 (3.0)	6 (1.8)	5 (2.5)
	Municipalidad	468 (70.6)	242 (73.1)	147 (72.4)
	Empresa privada	55 (8.3)	58 (17.5)	41 (20.2)
	ONG's	8 (1.2)	2 (0.6)	7 (3.4)
	Todos	4 (0.6)	1 (0.3)	1 (0.5)
	Ninguno	15 (2.3)	4 (1.2)	--- (---)
	NS/NR	93 (14.0)	18 (5.4)	2 (1.0)

Sig. Asintótica = .000

4.2.4. Reparación de caminos:

Este servicio muestra una actividad compartida entre los gobiernos local y central, aunque el primero predomina. Ello puede deberse a algunas dificultades prácticas para distinguir las diferencias de categoría entre caminos (cuyo mantenimiento corresponde a las municipalidades) y carreteras (que compete a la administración central).

CUADRO 12
Prestación del servicio de reparación de caminos (1999)

Pregunta	Respuestas	Estrato	Estrato	Estrato
		I	II	III
Reparación de caminos: ¿Quién le presta el servicio? (PSP3d)	Gobierno central	182 (27.5)	71 (21.5)	55 (27.1)
	Municipalidad	284 (42.8)	169 (51.1)	104 (51.2)
	Ninguno	110 (16.6)	57 (17.2)	12 (5.9)
	Ambos	27 (4.1)	19 (5.7)	16 (7.9)
	NS/NR	60 (9.0)	15 (4.5)	16 (7.9)

Sig. Asintótica = .000

Los habitantes de los municipios grandes confirman, nuevamente, su actitud más crítica (12.3% se muestran "muy satisfechos" y 25.1 % "algo insatisfechos"). En general, el nivel de aceptación de este servicio se concentra en la opción "algo satisfecho", lo que podría explicarse por las prioridades del gobierno central hacia el mantenimiento de la red vial en el país, durante la administración del PAN, por ejemplo.

CUADRO 12a
Satisfacción con el servicio de reparación de caminos (1999)

Pregunta	Respuestas	Estrato	Estrato	Estrato
		I	II	III
Reparación de caminos: ¿Qué tan satisfecho se encuentra con el servicio? (PSP4d)	Muy satisfecho	231 (34.8)	95 (28.7)	25 (12.3)
	Algo satisfecho	161 (24.3)	103 (31.1)	88 (43.3)
	Algo insatisfecho	112 (16.9)	67 (20.2)	51 (25.1)
	Muy insatisfecho	106 (16.0)	60 (18.1)	32 (15.8)
	NS/NR	53 (8.0)	6 (1.8)	7 (3.4)

Sig. Asintótica = .000

El gobierno central es la opción preferida por los encuestados, obteniendo valores superiores al 64%. Corresponde al primer ejemplo en el cual no se corrobora la tendencia a confirmar al agente que presta el servicio (aunque la opción represente continuar dentro de la idea de la prestación por el Estado). En relación al tamaño del estrato municipal, la preferencia por el gobierno central desciende conforme aumenta el tamaño del municipio, y se incrementa el interés por el gobierno local. Este comportamiento puede deberse, en términos generales, a la publicidad que la administración de Álvaro Arzú (durante la cual se realizó la encuesta) hizo para mostrar la "obra pública" realizada en carreteras, caminos y otras vías de cuales comunicación; todo lo cual se convirtió en un importante componente del discurso de los candidatos del partido de gobierno a puestos de elección, para la consulta electoral de 1999. También puede obedecer a experiencias muy concretas en algunos municipios, en los cuales las respectivas corporaciones realizaron inversiones importantes en infraestructura vial. La empresa privada no recibe valores superiores al 3.9%.

CUADRO 12 b

Opciones sobre quién debería prestar el servicio de reparación de caminos (1999)

Pregunta	Respuestas	Estrato I	Estrato II	Estrato III
Reparación de caminos: ¿Quién debería prestar el servicio? (PSP3dbis)	Gobierno central	505 (76.2)	221 (66.8)	130 (64.0)
	Municipalidad	101 (15.2)	81 (24.5)	49 (24.1)
	Empresa privada	4 (0.6)	13 (3.9)	6 (3.0)
	ONG's	4 (0.6)	--- (---)	2 (1.0)
	Todos	4 (0.6)	6 (1.8)	15 (7.4)
	Ninguno	--- (---)	1 (0.3)	1 (0.5)
	NS/NR	45 (6.8)	9 (2.7)	--- (---)

Sig. Asintótica = .000 8 casillas (38.1%) tienen una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia mínima esperada es de .34.

4.2.5. Salud:

Los servicios de salud son percibidos como propios de la administración central, y las diferencias por tamaño de estrato municipal no resultaron significativas. A pesar de que el Código Municipal otorga responsabilidades a las municipalidades en materia de salud y de que existen programas para descentralizar tales servicios hacia los gobiernos locales (administración de centros de salud), las cifras muestran que son escasos los brindados por las municipalidades y lo son menos en los municipios grandes. En los municipios con menos de 20,000 habitantes, las municipalidades están sufriendo en parte la menor cobertura que ofrece la administración central.

CUADRO 13
Prestación del servicio de salud (1999)

Pregunta	Respuestas	Estrato I	Estrato II	Estrato III
Salud: ¿Quién le presta el servicio? (PSP3e)	Gobierno central	474 (71.5)	264 (79.8)	155 (76.4)
	Municipalidad	49 (7.4)	9 (2.7)	4 (2.0)
	Ninguno	70 (10.6)	24 (7.3)	38 (18.7)
	Ambos	11 (1.7)	10 (3.0)	3 (1.5)
	NS/NR	59 (8.9)	24 (7.3)	3 (1.5)

Sig. Asintótica = .000

El nivel de satisfacción por este servicio, brindado mayoritariamente por el gobierno central, es más alto en los municipios pequeños, y menor en el caso de los grandes. La situación en el estrato medio permanece balanceado entre opiniones favorables y desfavorables.

CUADRO 13a
Satisfacción con el servicio de salud (1999)

Pregunta	Respuestas	Estrato I	Estrato II	Estrato III
Salud: ¿Qué tan satisfecho se encuentra con el servicio? (PSP4e)	Muy satisfecho	235 (35.4)	86 (26.0)	15 (7.4)
	Algo satisfecho	133 (20.1)	98 (29.6)	65 (32.0)
	Algo insatisfecho	99 (14.9)	76 (23.0)	51 (25.1)
	Muy insatisfecho	95 (14.3)	49 (14.8)	37 (18.2)
	NS/NR	101 (15.2)	22 (6.6)	35 (17.2)

Sig. Asintótica = .000

Las preferencias de los encuestados son claramente inclinadas por la opción del gobierno central, aunque desciende el interés conforme crece el tamaño del municipio. Las opiniones de los encuestados en los municipios intermedios sobre la opción del gobierno local, parece obedecer a las experiencias peculiares ocurridas en esos municipios, y no a una tendencia. Por otra parte, resulta interesante señalar que en el estrato III, un 14.8% de las preferencias de los encuestados se sitúa en la opción "todos", lo que puede deberse a la necesidad de ampliar la cobertura de ese servicio en poblaciones grandes.

CUADRO 13b
Opciones sobre quién debería prestar el servicio de salud
(1999)

Pregunta	Respuestas	Estrato I	Estrato II	Estrato III
Salud: ¿Quién debería prestar el servicio? (PSP5h)	Gobierno central	549 (82.8)	305 (92.1)	152 (74.9)
	Municipalidad	56 (8.5)	11 (3.3)	15 (7.4)
	Empresa privada	6 (0.9)	6 (1.9)	3 (1.5)
	ONG's	6 (0.9)	--- (---)	2 (1.0)
	Todos	4 (0.6)	1 (0.3)	30 (14.7)
	Ninguno	--- (---)	1 (0.3)	--- (---)
	NS/NR	42 (6.3)	7 (2.1)	1 (0.5)

Sig. Asintótica = .000.8 casillas (38.1%) tienen una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia mínima esperada es de .17.

4.2.6. Educación:

Al igual que sucede con salud, la educación es predominantemente considerada como un servicio del gobierno central. Los niveles cercanos al 80% para los tres estratos de municipios, son un indicador de buena cobertura. Los gobiernos municipales no concentraron proporciones superiores al 6%, a pesar de que el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo -PRONADE- hacía esperar una mayor intervención de las administraciones locales, en los esfuerzos de promoción de la educación en los municipios. En todo caso, es en los municipios de menos de 20,000 habitantes en los cuales las municipalidades participan más.

CUADRO 14
Prestación de los servicios educativos (1999)

Pregunta	Respuestas	Estrato I	Estrato II	Estrato III
Educación: ¿Quién le presta el servicio? (PSP3f)	Gobierno central	530 (79.9)	290 (87.6)	176 (86.7)
	Municipalidad	40 (6.0)	8 (2.4)	4 (2.0)
	Ninguno	13 (2.0)	16 (4.8)	20 (9.9)
	Ambos	31 (4.7)	6 (1.8)	1 (0.5)
	NS/NR	49 (7.4)	11 (3.3)	2 (1.0)

Sig. Asintótica = .000

La evaluación de los servicios educativos mantiene la tendencia ya considerada en otros casos: el carácter más crítico de los vecinos de los municipios grandes; lo cual se pone de manifiesto con el menor valor que alcanza la opción "muy satisfecho," y el incremento de las proporciones de la alternativa "muy insatisfecho".

CUADRO 14a
Satisfacción con los servicios educativos (1999)

Pregunta	Respuestas	Estrato I	Estrato II	Estrato III
Educación: ¿Qué tan satisfecho se encuentra con el servicio? (PSP4f)	Muy satisfecho	324 (48.9)	147 (44.4)	20 (9.9)
	Algo satisfecho	182 (27.5)	102 (30.8)	88 (43.3)
	Algo insatisfecho	68 (10.3)	44 (13.3)	53 (26.1)
	Muy insatisfecho	33 (5.0)	21 (6.3)	33 (16.3)
	NS/NR	55 (8.3)	17 (5.2)	9 (4.4)

Sig. Asintótica = .000

En cuanto a las repuestas sobre quién debería prestar el servicio educativo, la preferencia sigue el comportamiento ya indicado: claramente es el gobierno central, en proporciones situadas entre el 78% y el 89.4%. Ello confirma también la percepción de la educación como un servicio público que debe ser proporcionado por el Estado, a pesar del crecimiento de la empresa privada, sobre todo en la educación primaria y pre-primaria urbana. En el estrato III, la opción "todos" aparece con un 13.8%, lo que muestra la posibilidad de involucramiento mixto de diferentes fuentes del servicio; ligado esto a las mayores oportunidades que existen entre los municipios grandes. Pero, en todo caso, se trata de una combinación de la empresa privada con las ONG's y el sector estatal; lo cual corrobora la visión de la educación como parte de la función estatal.

CUADRO 14b

Opciones sobre quien debería prestar los servicios educativos (1999)

Pregunta	Respuestas	Estrato I	Estrato II	Estrato III
Educación: ¿Quién debería prestar el servicio? (PSP5g)	Gobierno central	541 (81.6)	296 (89.4)	158 (77.8)
	Municipalidad	69 (10.4)	18 (5.4)	4 (2.0)
	Empresa privada	4 (0.6)	6 (1.8)	4 (2.0)
	ONG's	5 (0.8)	--- (---)	5 (2.5)
	Todos	6 (0.9)	3 (0.9)	28 (13.7)
	Ninguno	--- (---)	1 (0.3)	--- (---)
	NS/NR	38 (5.7)	7 (2.2)	4 (2.0)

Sig. Asintótica = .000

4.2.7. Mercados:

Los mercados también se perciben como servicios municipales, mientras que la opción del gobierno central es baja. La categoría "ninguno" es significativa, y mayor entre los municipios correspondientes al estrato III; lo cual

indicaría que entre éstos se ubican los mayores contrastes en términos de deficiencias de cobertura, correlativamente con el grado más alto de demanda, como consecuencia de la densidad poblacional.

CUADRO 15
Prestación de los servicios de mercados (1999)

Pregunta	Respuestas	Estrato I	Estrato II	Estrato III
Mercados ¿Quién le presta el servicio? (PSP3g)	Gobierno central	49 (7.4)	10 (3.0)	12 (5.9)
	Municipalidad	408 (61.5)	252 (76.1)	142 (70.0)
	Ninguno	121 (18.3)	48 (14.5)	45 (22.1)
	Ambos	11 (1.7)	5 (1.5)	--- (---)
	NS/NR	74 (11.1)	16 (4.9)	4 (2.0)

Sig. Asintótica = .000

En cuanto al nivel de satisfacción por el servicio, la tendencia disminuye en la medida en que aumenta el tamaño poblacional del estrato. En el caso de los municipios grandes, es significativamente alta la opinión crítica; lo cual constituye un indicador de que el tema de los mercados es particularmente grave, entre tal tipo de municipios en el país.

CUADRO 15a
Satisfacción con el servicio de mercados (1999)

Pregunta	Respuestas	Estrato I	Estrato II	Estrato III
Mercados : ¿Qué tan satisfecho se encuentra con el servicio? (PSP4g)	Muy satisfecho	208 (31.4)	70 (21.1)	9 (4.5)
	Algo satisfecho	159 (24.0)	83 (25.1)	61 (30.0)
	Algo insatisfecho	137 (20.7)	78 (23.6)	61 (30.0)
	Muy insatisfecho	89 (13.4)	70 (21.1)	63 (31.0)
	NS/NR	70 (10.5)	30 (9.1)	9 (4.5)

Sig. Asintótica = .000

La opción municipal es claramente la que obtiene mayor preferencia, en cuanto al agente prestador del servicio de mercados, mientras que la del gobierno central aparece en segundo lugar, aunque ella crece hasta un 9.4% en el estrato III. Hay que recordar que los vecinos de estos municipios son los que mayor insatisfacción detectaron (una relación de 2.3 respecto de los municipios pequeños, según el cuadro anterior). Es por ello que también en los municipios de más de 80,000 personas, el 5.9% de los encuestados prefiere que el servicio lo preste la empresa privada. El resto de las opciones no superan el 2% de los intereses.

CUADRO 15b

Opciones sobre quién debería prestar el servicio de mercados (1999)

Pregunta	Respuestas	Estrato	Estrato	Estrato
		I	II	III
Mercados: ¿Quién debería prestar el servicio? (PSPSb)	Gobierno central	47 (7.1)	27 (8.2)	19 (9.4)
	Municipalidad	536 (80.8)	282 (85.2)	158 (77.8)
	Empresa privada	12 (1.8)	11 (3.3)	12 (5.9)
	Ong's	5 (0.8)	3 (0.9)	8 (3.9)
	Todos	4 (0.6)	1 (0.3)	2 (1.0)
	Ninguno	7 (1.1)	2 (0.6)	4 (2.0)
	NS/NR	52 (7.8)	5 (1.5)	--- (- - -)

Sig. Asintótica = .000 7 casillas (33.3%) tiene una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia mínima esperada es .17.

4.2.8. Rastro:

Sobre este tipo de servicio público es necesaria una aclaración previa: lo que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social define como rastro, corresponde a aquel servicio que reúne todas las condiciones sanitarias mínimas. De acuerdo con ello, en Guatemala se cuenta con 15 rastros. La categoría "matadero" es la que se utiliza para los lugares de sacrificio de ganados que no cumplen con dichas condiciones sanitarias³. No obstante, la población continúa utilizando el vocablo rastro para referirse a ambos.

Se trata de un servicio eminentemente municipal, en opinión de los encuestados. A medida que se asciende en el tamaño del estrato, la cobertura desciende, tal como lo confirma el aumento de la opción "ninguno", en tales municipios. Ello significa que en los municipios más densamente poblados es donde las deficiencias de cobertura son mayores.

³ Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, 1999: 327.

CUADRO 16
Prestación del servicio de rastro (1999)

Pregunta	Respuestas	Estrato I	Estrato II	Estrato III
Rastro: ¿Quién le presta el servicio? (PSP3h)	Gobierno central	24 (3.6)	5 (1.5)	4 (2.0)
	Municipalidad	383 (57.8)	186 (56.2)	82 (40.4)
	Ninguno	130 (19.6)	68 (20.6)	81 (39.9)
	Ambos	4 (0.6)	5 (1.5)	2 (1.0)
	NS/NR	122 (18.4)	67 (20.2)	34 (16.7)

Sig. Asintótica = .000

Se manifiesta la misma tendencia que en los anteriores servicios, en cuanto al nivel de aprobación por el rastro: disminuye en los municipios grandes y aumenta en los pequeños. La desaprobación puede estar influida por la ausencia real de cobertura, según se desprende del cuadro 16, tal como ocurrió en el caso ya examinado de los mercados. Por otra parte, dada la escasa información que existe sobre tal servicio y la posibilidad de que la empresa privada haga sus veces (pero en mataderos que no reúnan condiciones), los niveles de desconocimientos del servicio son altos, según se desprende de la opción NS/NR, la cual concentró elevados porcentajes.

CUADRO 16a
Satisfacción con el servicio de rastro (1999)

Pregunta	Respuestas	Estrato I	Estrato II	Estrato III
Rastro: ¿Qué tan satisfecho se encuentra con el servicio? (PSP4h)	Muy satisfecho	263 (22.0)	116 (9.7)	123 (10.3)
	Algo satisfecho	219 (18.3)	134 (11.2)	165 (13.8)
	Algo insatisfecho	171 (14.3)	242 (20.2)	236 (19.7)
	Muy insatisfecho	168 (14.0)	199 (16.6)	242 (20.2)
	NS/NR	376 (31.4)	506 (42.3)	431 (36.0)

Sig. Asintótica = .000

Con respecto a quién debería asumir el servicio de rastro, las municipalidades tienen el porcentaje más alto, seguido por el gobierno central, aunque a considerable distancia. La empresa privada y las ONG's concentran cierta preferencia en el estrato de municipios con población mayor de 80,000 habitantes. Una vez más, se confirma la tendencia a corroborar el interés porque un servicio lo continúe prestando el único agente que lo brinda, aunque la insatisfacción sea alta.

CUADRO 16b**Opciones sobre quien debería prestar el servicio de rastro (1999)**

Pregunta	Respuestas	Estrato I	Estrato II	Estrato III
Rastro: ¿Quién debería prestar el servicio? (PSP5b)	Gobierno central	47 (7.1)	27 (8.2)	19 (9.4)
	Municipalidad	536 (80.8)	282 (85.2)	158 (77.8)
	Empresa privada	12 (1.8)	11 (3.3)	12 (5.9)
	ONG's	5 (0.8)	3 (0.9)	8 (3.9)
	Todos	4 (0.6)	1 (0.3)	2 (1.0)
	Ninguno	7 (1.1)	2 (0.6)	4 (2.0)
	NS/NR	52 (7.8)	5 (1.5)	--- (- - -)

Sig. Asintótica = .000 8 casillas (38.1%) tienen una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia esperada es .17.

4.2.9. Parques y áreas verdes:

Dicho servicio se capta también como municipal, y el peso de la opción del gobierno central es mínimo. La ausencia de parques y áreas verdes es alto en el caso de los municipios que corresponden al estrato III, lo que podría explicar también el nivel de insatisfacción que se muestra más adelante, entre los vecinos de tales municipios.

CUADRO 17
Prestación del servicio de parques y áreas verdes (1999)

Pregunta	Respuestas	Estrato I	Estrato II	Estrato III
Parques y áreas verdes: ¿Quién les presta el servicio? (PSP3i)	Gobierno central	32 (4.8)	12 (3.6)	9 (4.4)
	Municipalidad	383 (57.8)	226 (68.3)	105 (51.7)
	Ninguno	149 (22.5)	63 (19.0)	69 (34.0)
	Ambos	8 (1.2)	5 (1.5)	7 (3.4)
	NS/NR	91 (13.7)	25 (7.6)	13 (6.5)

Sig. Asintótica = .000

El nivel de insatisfacción entre los vecinos de los municipios del estrato III, es más del doble que el de los ciudadanos de los municipios pequeños. Ello resulta coherente con el menor grado de cobertura detectado, tal como ya se indicó.

CUADRO 17a
Satisfacción con el servicio de parques y áreas verdes (1999)

Pregunta	Respuestas	Estrato I	Estrato II	Estrato III
Parques y áreas verdes: ¿Qué tan satisfecho se encuentra con el servicio? (PSP1)	Muy satisfecho	150 (22.6)	84 (25.3)	15 (7.4)
	Algo satisfecho	171 (25.8)	106 (32.0)	47 (23.2)
	Algo insatisfecho	123 (18.6)	75 (22.7)	40 (19.7)
	Muy insatisfecho	119 (17.9)	37 (11.2)	84 (41.4)
	NS/NR	100 (15.1)	29 (8.8)	17 (8.3)

Sig. Asintótica = .000

La municipalidad es preferida por los encuestados como agente prestador, a pesar de su escasa cobertura. Una segunda opción apunta hacia el gobierno central, pero pierde fuerza entre los municipios de los estratos mediano y grande, lo que pondría de manifiesto la escasa confianza de los vecinos en la administración central. En el estrato III, la opción "todos" es relevante: 12.3%.

CUADRO 17b
Opciones sobre quién debería prestar el servicio de
parques y áreas verdes (1999)

Pregunta	Respuestas	Estrato I	Estrato II	Estrato III
Parques y áreas verdes ¿Quién debería prestar el servicio? (P5b)	Gobierno central	102 (15.4)	40 (12.1)	21 (10.4)
	Municipalidad	494 (74.5)	261 (78.9)	144 (70.9)
	Empresa privada	--- (---)	7 (2.1)	3 (1.5)
	ONG's	5 (0.8)	1 (0.3)	8 (3.9)
	Todos	1 (0.3)	1 (0.3)	25 (12.3)
	Ninguno	3 (0.5)	1 (0.3)	--- (---)
	NS/NR	57 (8.6)	20 (6.0)	2 (1.0)

Sig. Asintótica = .000 8 casillas (38.1%) tienen una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia mínima esperada es de .68.

4.3. Opiniones generales sobre los servicios de los gobiernos central y local:

Luego de considerar algunos servicios individualizados, examinados en cuanto al agente prestador, el grado de satisfacción y la confirmación o no de que continúe brindando el servicio, los vecinos se pronunciaron en general sobre "los servicios que el gobierno y las municipalidades le están dando a la gente". Las respuestas son muy similares para ambas instancias estatales. La opción "regular" fue seleccionada mayoritariamente por los encuestados.

La evaluación sobre las municipalidades se sitúa levemente por debajo del gobierno central (la opción "malos" es ligeramente más alta en las primeras). Se mantienen las tendencias ya indicadas: el carácter más crítico de los vecinos de los municipios más grandes, y una mayor aceptación en el caso de los pequeños.

CUADRO 18
Opinión sobre los servicios públicos proporcionados
por el gobierno central (1999)

Pregunta	Respuestas	Estrato I	Estrato II	Estrato III
¿Diría que los servicios que el gobierno central está dando a la gente son? (PSP6)	Excelentes	13 (2.0)	7 (2.1)	--- (---)
	Buenos	239 (36.0)	91 (27.5)	28 (13.8)
	Regulares	356 (53.7)	199 (60.1)	137 (67.5)
	Malos	28 (4.2)	24 (7.3)	25 (12.3)
	Muy malos	3 (0.5)	5 (1.5)	9 (4.4)
	NS/NR	25 (3.8)	5 (1.5)	4 (2.0)

Sig. Asintótica = .000

CUADRO 18a
Opinión sobre los servicios públicos proporcionados
por las municipalidades (1999)

Pregunta	Respuestas	Estrato I	Estrato II	Estrato III
¿Diría que los servicios que la municipalidad está dando a la gente son? (PSP7)	Excelentes (1.5)	10 (0.3)	1 (1.5)	3
	Buenos	232 (35.0)	98 (29.6)	37 (18.2)
	Regulares	344 (51.9)	177 (53.5)	127 (62.6)
	Malos	50 (7.5)	44 (13.3)	26 (12.8)
	Muy malos	11 (1.7)	4 (1.2)	9 (4.4)
	NS/NR	16 (2.4)	7 (2.1)	1 (0.5)

Sig. Asintótica = .000

ACTITUDES SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El eje sobre participación ciudadana se organizó a partir de los siguientes temas: a.- **Práctica y participación en cabildos abiertos.** b.- **Otras formas de participación (sesiones y reuniones con la corporación municipal).** c.- **Participación electoral (elecciones nacionales y municipales).** d.- **Valoración de la participación ciudadana.** e.- **Evaluación de las acciones municipales para promover la participación ciudadana.** f.- **Opiniones de los líderes y tomadores de decisión, entrevistados sobre el contraste entre la baja participación ciudadana y su alta valorización.**

Las hipótesis que inspiraron las preguntas de este eje planteaban que la institucionalidad facilita la participación ciudadana, que se tiene mayor disposición a participar cuando se trata de la solución de los problemas de la comunidad, que la disposición a participar es el resultado de la valoración del espacio local, y que la participación ciudadana se ve favorecida y estimulada cuando hay sobre qué decidir y con qué ejecutar lo decidido.

La encuesta exploró tres tipos de participación de los vecinos: una específica en cabildos abiertos, otra más general pero con relación a las autoridades municipales (sesiones con el alcalde y/o la corporación), y la relativa al sistema político como tal (votaciones en elecciones nacionales y municipales).

Como lo muestran los datos, la participación en cabildos abiertos es la más baja, lo que guarda relación con la escasa convocatoria y práctica de los mismos, ya que son percibidos muchas veces por las autoridades locales, como instrumentos para enjuiciarlos. La concurrencia a otras formas de participación, como las reuniones y sesiones con autoridades municipales, es el doble de la asistencia a cabildos abiertos, pero no tan alta como la electoral. Esta situación real contrasta con las opiniones altamente valorativas sobre la participación (entre un 80% y un 90% de los encuestados estima que es una opción positiva para incidir en las decisiones locales), y con la valoración crítica sobre los esfuerzos que han realizado los gobiernos locales para promoverla.

5.1. Práctica y participación en cabildos abiertos:

a. La regulación actual de los cabildos abiertos y sus expectativas de cambio:

A pesar de la tradición de celebrar cabildos abiertos en la historia política⁴ y contrariamente a lo que ocurre en la legislación de otros países de la región, la facultad de realizarlos en Guatemala es potestativa de la corporación municipal. En efecto, según el Código Municipal, cuando la trascendencia de un asunto aconseje la conveniencia de consultar la opinión del pueblo, la corporación, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes... "podrá acordar que la sesión se celebre a cabildo abierto... Los vecinos que asistan tendrán derecho a voz pero no a voto, debiendo guardar la compostura, el decoro y la dignidad que corresponde a una reunión de tal naturaleza" (arto. 48).

Dentro del espíritu de los **Acuerdos de Paz**, cuya suscripción permitió el fin del conflicto armado interno que por más de tres décadas afectó a la sociedad guatemalteca, la participación local ocupa un importante lugar. Así, el **Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria**, firmado el 6 de mayo de 1996, indica que tomando en cuenta que los habitantes de un departamento o municipio pueden definir mejor las medidas que los benefician o afectan, se debe adoptar un conjunto de instrumentos que institucionalicen la descentralización de las decisiones socioeconómicas. De esta forma, los órganos gubernamentales podrán basar sus acciones en las propuestas que emanen de la conciliación de intereses entre las diferentes expresiones de la sociedad (Acuerdos de Paz, Recopilación cronológica, acuerdos firmados en la negociación por la paz en Guatemala 1997: 188) .

De las consideraciones anteriores deriva el compromiso del Estado de promover la **reforma del Código Municipal** para que los **alcaldes auxiliares** sean nombrados por el alcalde electo, tomando en cuenta las propuestas de los vecinos en **cabildo abierto**. En igual forma, propiciar la participación social en el marco de la autonomía municipal, **profundizando el proceso de descentralización hacia los gobiernos municipales**, con el consiguiente reforzamiento de sus recursos técnicos, administrativos y financieros (Ibíd.).

⁴ La consulta sobre asuntos importantes para la comunidad a través de cabildos, fue relativamente frecuente en la historia de la región. La independencia de Centroamérica se formalizó precisamente en un cabildo abierto, el 15 de septiembre de 1821.

Dentro de este contexto, una comisión integrada por representantes de la Asociación Nacional de Municipalidades -ANAM-, asesores de la Vicepresidencia de la República (Programa de Modernización del Estado) y diputados del Congreso de la República, elaboró un anteproyecto de Código Municipal. El mismo fue presentado y discutido en tres talleres con alcaldes durante 1996 y 1997, y luego presentando a la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Mayas -AGAAI-. Finalmente, se elevó al Congreso de la República en abril de 1997. Actualmente el proyecto se encuentra en segunda lectura, pendiente de aprobación final.

Para facilitar la participación ciudadana, el anteproyecto de Código facilita el trámite para la constitución de comités pro mejoramiento y de asociaciones de desarrollo local, y faculta a las municipalidades para que estas últimas sean las que concedan su personalidad jurídica.

El artículo 46 del anteproyecto de Código se refiere al cabildo abierto. Transcribe literalmente el texto del artículo 48 del Código vigente, al que añade dos párrafos. "...En caso de alteración del orden, el concejo o el alcalde podrán solicitar el auxilio de la Policía Nacional u otra fuerza pública para restablecerlo. En los municipios de más de 25,000 habitantes, los cabildos abiertos se realizarán a través de los alcaldes auxiliares de la respectiva jurisdicción..."

El primer párrafo parece ser una concesión a las autoridades municipales, generalmente temerosas de los conflictos y desbordamientos que comúnmente traen aparejados los cabildos abiertos, muchos de los cuales se han convertido en juicios políticos para los alcaldes; estos son agredidos física o verbalmente, y obligados a renunciar (Flores Alvarado, 1993). El segundo se refiere a un mecanismo práctico para hacer más operativos los cabildos, en municipios en los que la densidad demográfica los dificultaría.

Adicionalmente, el anteproyecto de Código Municipal conceptualiza en el artículo 47 el cabildo local abierto como. "... mecanismo de participación convocado por el alcalde municipal por medio del cual los vecinos, en reuniones de consulta o asambleas vecinales realizadas en su respectiva comunidad, participan efectivamente en la identificación de las necesidades locales, la formulación de propuestas de solución a las mismas, y la priorización de su ejecución... podrán ser uno de los medios que tendrán los vecinos para proponer al alcalde municipal a las personas que integrarán las alcal-

días auxiliares... las alcaldías auxiliares, con el voto de la mayoría de sus integrantes, podrán acordar la celebración de cabildo local abierto con la participación de los vecinos de la respectiva comunidad, para consultar su opinión... y por lo menos se celebrará una vez cada año, para informar y consultar sobre las acciones realizadas por la alcaldía auxiliar”.

b. Formas de participación en cabildos abiertos:

La información de la encuesta confirma el escaso número de cabildos abiertos que se practican en Guatemala: únicamente 14.5 % de los entrevistados indicó que habían tenido conocimiento de alguna convocatoria en su municipio durante el último año, y únicamente 5.9% del total de encuestados asistió. En relación a los diferentes estratos de municipios, se constata que es en los pequeños donde se convocan más: 18.5% de los encuestados de tales municipios respondió que sí habían tenido conocimiento de algún tipo de convocatoria, situación que desciende conforme aumenta el tamaño del estrato. Entre los municipios mediano la proporción es de 12.9%, y entre los de más de 80,000 habitantes, apenas de 3.9%. Ello encuentra una explicación en las dificultades para convocar a este tipo de cabildos en los municipios en los cuales existe mayor concentración demográfica.

Al relacionar las respuestas sobre conocimiento de convocatoria (PAR1), con las relativas a asistencia a cabildo abierto (PAR2), pueden registrarse cuatro posibilidades que se incluyen en el siguiente cuadro:

CUADRO 19
Conocimiento o no de convocatoria y participación o no
en cabildos abiertos:

Opciones	Frecuencias	%
Supo del cabildo y asistió	67	5.6
Supo del cabildo y no asistió	107	8.9
No supo del cabildo y no asistió	905	75.6
No supo del cabido y asistió	4	0.3
NS/NR	115	9.6

Sig. Asintótica = .000

De las cuatro posibilidades anteriores, la que ofrece mayor interés para los fines del análisis es la primera, que se refiere a **quién supo del cabildo y**

asistió. La proporción de respuestas para esta opción es relativamente baja. Por su parte, la de quienes **se enteraron de la convocatoria al cabildo pero no participaron**, es levemente mayor que la anterior, y debe tenerse presente para matizar los altos porcentajes de respuestas en los que los encuestados valoran tan positivamente el hecho de participar, pero no asisten a los cabildos ni a las reuniones y sesiones con la corporación.

La primera opción integra a su vez, la **variable participación en cabildo según conocimiento (PARTICAB)**, que luego se correlaciona con otras informaciones importantes. Aunque se trate de un sector relativamente pequeño de encuestados (67 personas) resulta útil para los efectos de la investigación conocer sus características, con el fin de aproximarnos a definir quiénes son esos ciudadanos.

c. **El perfil de quienes participan en cabildos abiertos, según conocimiento:**

Algunas variables investigadas a través de la encuesta son relevantes para determinar el perfil del grupo de ciudadanos que asistieron a cabildos abiertos, luego de estar informados de la celebración de los mismos. Se trata en su mayor parte de personas situadas entre los **26 y 45 años de edad** (75.4% del total), fundamentalmente **hombres** (la proporción es de 83.6% varones, frente a 16.4% mujeres). La **educación** resulta relevante pero en una forma inesperada: son los vecinos que no tienen educación formal y los que solo cursaron la primaria, quienes más participan en los cabildos: 88.6%; contrariamente a las estimaciones que hacen descansar una mayor conciencia cívica y niveles significativos de participación, entre aquellos que cuentan con más educación (9% de quienes cursaron estudios universitarios y post grado asistieron a cabildos abiertos).

En relación con los **ingresos**, se observa que aquellos que informaron contar con **ingresos familiares medios** (entre Q.401.00 y Q.700.00), son los que más participaron: 48%. Ello resulta coherente con las respuestas sobre los niveles educativos de la mayoría de los participantes a cabildos ya indicados (sin educación formal y con educación primaria). Por su parte, las personas de mayores ingresos (de Q.1,0001 a más) registraron proporciones mucho más bajas en la variable PARTICAB: 18.8%.

Más de la mitad de este grupo de vecinos: 56.9%, se sitúa igualmente en la categoría **medlanamente informados** (valores 3.00, 4.00 y 5.00 en la variable grado de información o INFORMAC). Las personas menos informadas (fundamentalmente mujeres), pero también las muy informadas, no registraron niveles altos de asistencia a cabildos.

Otros factores subjetivos como las **creencias religiosas** no resultan significativas, pero sí la relación con la **variable apoyo a la descentralización** (APOYO-DI). Respecto de dicha variable se registró una elevada proporción: 80.6% de quienes asistieron a cabildos, también apoyan la descentralización.

5.2. Evaluación de los cabildos abiertos:

Además de constatar la **asistencia** al cabildo abierto, también se recogieron las **opiniones** de los entrevistados sobre los cabildos. Para ello se analizaron dos situaciones: la valoración que realizan quienes participaron en cabildos (preg. PAR3), y la de los que no necesariamente asistieron a ellos (preg. PAR.7). En el primer caso, se trata de una evaluación basada en la experiencia, mientras que la segunda se refiere más bien a las opiniones en torno al cabildo, como una institución de participación ciudadana.

CUADRO 20
Evaluación de cabildos abiertos, según asistentes (1999)

Total de municipios:				
Pregunta	Muy bueno y bueno	Regular	Malo y muy Malo	NS /NR
¿Cómo evalúa el cabildo abierto en el que participó? Diría que fue... (PAR3)	39 (55.2)	14 (20.0)	2 (2.8)	16 (21.9)

Estratos de municipios				
Pregunta	Respuestas	Estrato I	Estrato II	Estrato III
¿Cómo evalúa el cabildo abierto en el que participó? Diría que fue... (PAR3)	Muy bueno y bueno	28 (48.1)	9 (83.3)	2 (87.5)
	Regular	14 (23.5)	1 (8.3)	- (-)
	Malo y muy malo	1 (1.2)	- (-)	0 (12.5)
	NS/NR	15 (25.8)	1 (8.4)	- (-)
Frecuencia de vecinos		58	11	2

Sig. Asintótica = .000 10 casillas tienen una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia mínima esperada es .17.

A nivel nacional (total de municipios), destaca la valoración positiva del cabildo abierto entre quienes asistieron al mismo: 55.2% lo consideraron "muy bueno" y "bueno". La ponderación negativa representada por las opciones "malo" y "muy malo" es mínima: 2.8%. No obstante, el peso de quienes no sabían o no quisieron responder (21.9%), contribuye a diluir relativamente esta evaluación.

Al comparar las informaciones por categoría de estratos municipales, se constata que la valoración positiva es mayor conforme aumenta el tamaño de los municipios. Así, 48% de las opiniones son favorables en el estrato pequeño, 83.3% en el mediano y 87.5% en el grande, a pesar de que, como se recordará, conforme aumenta el tamaño del estrato también disminuye radicalmente la práctica de los mismos (ver capítulo 5.1., inciso b.). Así, en los municipios medianos y sobre todo en los grandes, la realización de cabildos abiertos es mucho menor, pero los vecinos que han participado en ellos los valoran como muy positivos, en proporciones más altas que la de sus colegas de los municipios pequeños. En estos últimos es donde se celebran más cabildos abiertos y su valoración es positiva, pero también se registra el peso de los que no quieren pronunciarse (25.8%).

La otra pregunta que evalúa los cabildos con independencia de si los vecinos asistieron a ellos, confirma esta tendencia. La importancia de tal pre-

gunta estriba en que permite separar la evaluación que vierten quienes participaron efectivamente en un cabildo, de la opinión más general que tienen aquellos que no necesariamente participaron en el mismo, y lo consideran en términos más "ideales". Ello contribuye a la percepción sobre la utilidad o interés que podría tener dicha figura, en momentos en los que se trata de formalizar y hacer obligatoria su práctica, tal como ya se señaló al hablar del anteproyecto de Código Municipal, el cual se discute en el Congreso de la República.

CUADRO 21

Evaluación de cabildos abiertos con independencia de asistencia (1999)

Total de municipios:				
Pregunta	Muy de acuerdo y algo de acuerdo	algo en contra	Muy en contra	NS /NR
Los cabildos abiertos son una buena instancia de participación de los vecinos para definir prioridades. Me podría decir si está... (PAR7)	958 (80.0)	28 (2.3)	19 (1.6)	192 (16.0)

Estratos de municipios				
Pregunta	Respuestas	Estrato I	Estrato II	Estrato III
Los cabildos abiertos son una buena instancia de participación de los vecinos para definir prioridades. Me podría decir si está... (PAR7)	Muy de acuerdo y algo de acuerdo	542 (81.8)	273 (82.35)	143 (70.5)
	Algo en contra	11 (1.6)	5 (1.55)	28 (13.95)
	Muy en contra	5 (0.8)	5 (1.4)	10 (4.95)
	NS/NR	105 (15.8)	49 (14.7)	22 (10.6)

Sig. Asintótica = .000

Al comparar los resultados a **nivel nacional** (total de municipios) en ambos cuadros, destaca que la evaluación positiva del cabildo es mayor entre quienes no han participado en ellos. Esta tendencia se confirma al analizar las diferencias por estratos. En efecto, la evaluación positiva de los vecinos que han asistido a cabildos en los municipios pequeños (que es donde más se celebran) es casi la mitad (48.1%) de la de sus colegas de esos mismos municipios, pero que no han participado (81.8%). Entre los vecinos de tales municipios, existiría entonces una fuerte disposición a que se practiquen. Las diferencias no son significativas entre los vecinos que han participado en cabildos abiertos y quienes no lo han hecho, en el caso de los municipios medianos. Pero en los municipios de más de 80,000 habitantes sí la es, aunque en sentido contrario: los que han asistido son más optimistas que quienes no lo han hecho, y ello puede deberse a los problemas prácticos que plantea un cabildo abierto, en espacios de mayor densidad demográfica. Esto mismo es lo que en el anteproyecto de Código Municipal se espera resolver, al facultar a los alcaldes auxiliares para que los realicen en las diversas aldeas, en las que ejerzan jurisdicción.

5.3. Otras formas de participación:

Paralelamente a la presencia de los vecinos en las sesiones de cabildo abierto, también se registran otras formas de participación ciudadana, tales como la concurrencia a reuniones y sesiones de la corporación. La asistencia a este tipo de reuniones o sesiones es más del doble de aquella que se registra en el caso de los cabildos abiertos: 13.6%, según los datos del siguiente cuadro. Esta información es similar a la registrada en la investigación realizada por el equipo de M. Seligson, para 1995 y 1997 (ASIES-U.de Pittsburgh, 1998:51). Por su parte, la participación electoral (elecciones municipales y generales para escoger presidente de la República y diputados al Congreso) que indican los encuestados, resulta ser más alta que las anteriores. No obstante, los niveles efectivos de participación electoral de acuerdo a los datos del Tribunal Supremo Electoral son sensiblemente menores.

CUADRO 22
Otras formas de participación ciudadana (1999)

Total de municipios				
Respuestas	Participación en cabildo abierto (PAR2)	Participación en sesiones, reuniones en alcaldía (PAR4)	Votó elecciones municipales (VB11)	Votó elecciones generales (VB13)
Sí	71 (5.9)	163 (13.6)	664 (55.5)	678 (56.6)
No	1050 (87.7)	964 (80.5)	402 (33.6)	425 (35.5)
NS/NR	79 (6.6)	69 (5.8)	20 (1.7)	10 (0.8)

Estratos de municipios									
Pregunta	Estrato I			Estrato II			Estrato III		
	Sí	No	NS/NR	Sí	No	NS/NR	Sí	No	NS/NR
Participación cabildo abierto (PAR2)	58 (8.7)	557 (84.0)	48 (7.3)	11 (3.3)	300 (90.7)	20 (6.0)	2 (0.95)	190 (93.65)	11 (5.4)
Participación sesiones/reunión alcaldía (PAR4)	411 (14.9)	241 (77.8)	11 (7.3)	181 (13.5)	146 (82.2)	4 (4.3)	19 (9.4)	176 (86.7)	8 (3.9)
Votó elecciones municipales (VB11)	411 (62.0)	241 (36.3)	11 (1.7)	181 (54.6)	146 (44.1)	4 (1.3)	141 (69.4)	55 (27.2)	7 (3.4)
Votó elecciones generales (VB13)	401 (60.5)	257 (38.8)	5 (0.7)	188 (56.8)	139 (41.9)	4 (1.3)	141 (69.2)	60 (29.4)	3 (1.3)

Todas con Sig. Asintótica = .000

Al analizar la participación de los vecinos por tamaño de estrato municipal, se confirma la tendencia nacional ya señalada: los vecinos asisten menos a cabildos abiertos, que a otras sesiones de la corporación. Por otra parte, la práctica de cabildos abiertos desciende significativamente conforme aumenta el tamaño del estrato, hasta hacerse prácticamente inexistente en los municipios de más de 80,000 habitantes; aspecto que ya fue señalado.

La concurrencia a otras reuniones con la corporación también sigue una tendencia similar: se participa más en los municipios pequeños que en los grandes, aunque las diferencias no llegan a ser tan significativas entre los de menos de 20,000 habitantes, y los de más de 20,000 y menos de 80,000. Y en relación a las elecciones (municipales y generales), no resultan significativas las diferencias por tamaño de municipio⁵.

Por otra parte, si se comparan las respuestas que dieron los encuestados sobre su participación electoral en la consulta de 1995 (56.6%), con el registro del Tribunal Supremo Electoral para la misma fecha (42.0% de asistencia en la primera vuelta), destacan las diferencias:

CUADRO 23
Participación electoral en Guatemala: 1985-1996
(porcentaje de votos emitidos según padrón electoral)

Elecciones generales:	1985	1990-1991	1995-1996
Primera vuelta	69.2	56.4	47.0
Segunda vuelta	65.3	45.0	37.0

Fuente: Tribunal Supremo Electoral (TSE)

Sobre estas diferencias, son posibles varias interpretaciones. Puede ser que los encuestados "inflaron" las cifras sobre su asistencia a las urnas durante las elecciones de 1995, para mejorar su imagen frente a los encuestadores. Esto significaría que consideraron "políticamente correcto" indicar que habían asistido a votar, aunque en la práctica no lo hayan hecho. Si la muestra de personas a encuestar es representativa del universo, era de esperar que se encontrara un grupo de ciudadanos cuyo comportamiento fuera más o menos similar al que efectivamente se dió en la consulta electoral de 1995. No obstante, también puede ser que gran parte de las 1,197 personas indagadas, haya tenido un desempeño electoral más alto que el nacional, por lo que se situarían por encima de los promedios oficiales. La percepción discu-

⁵ En el caso de las respuestas a las preguntas sobre participación en elecciones municipales y generales, existen algunas diferencias entre el número de personas que respondieron a ellas, y los totales para el resto de la encuesta. Aparecen varios "perdidos por el sistema", lo cual significa algunas respuestas en blanco a las preg. VB11 y VB 13. Ello puede deberse a que se trató de personas que eran menores de edad al momento de la práctica de las elecciones de 1995, o que algunas votaron para alcalde pero no para presidente y diputados.

tida con el equipo de encuestadores, apunta más bien a la primera interpretación; es decir, sobre una elevación intencional de la participación efectiva que los entrevistados tuvieron en 1995.

En relación a la información recabada por la encuesta sobre la intención del voto, existe la posibilidad de elaborar la variable ideología. No obstante, se presentan varias dificultades que inducen a pensar que la misma no resultaría relevante para el caso guatemalteco. En efecto, al analizar las respuestas de los vecinos que indicaron por qué partido habían votado en las elecciones generales de 1995 (preg. VB14), destaca el peso de quienes no quisieron responder, aduciendo que el "voto es secreto". Las personas que se acogieron a esta opción representaron 50.3% del total de encuestados.

Otra diferencia significativa que existe entre los datos proporcionados por los encuestados y la información oficial del Tribunal Supremo Electoral, se refiere a la intención del voto. Estas diferencias se recogen en el siguiente cuadro, el cual muestra las proporciones de sufragios recibidos por las cuatro opciones políticas más votadas, según la información oficial y aquellas por las que los encuestados dijeron haber votado en las mismas elecciones.

CUADRO 24
Comparación de resultados elecciones generales 1995,
e intención de voto de los encuestados en las mismas elecciones

	Resultados oficiales del TSE	Respuestas de los encuestados
PAN	36.5	31.1
FRG	22.0	11.3
DCG-UCN-PSD	12.9	2.3
FDNG	7.7	0.7

Fuente: INCEP, 1999. Encuesta FLACSO, 1999.

PAN: Partido de Avanzada Nacional.

FRG: Frente Republicano Guatemalteco.

DCG-UCN-PSD: Coalición Democracia Cristiana Guatemalteca, Unión del Centro Nacional, Partido Socialista Democrático.

FDNG: Frente Democrático Nueva Guatemala.

Las diferencias resultan significativas, salvo en lo que concierne al PAN, que se encontraba haciendo gobierno al momento de la encuesta (mayo-agosto de 1999). En efecto, la distancia entre las cifras reales y las que indicaron los encuestados, es de 5.4% en el caso de este partido; pero de cerca de la mitad en el caso del FRG, cuatro veces menos en lo que se refiere a la coalición DCG-UCN-PSD, y casi 7 veces menos en relación al FDNG. Es posible considerar que el número de encuestados, definido por una técnica de muestreo representativo y escogidos por cálculo aleatorio, efectivamente votó tal como lo indican sus respuestas. Ello significa que se encontraron poblaciones que se apartaron del estándar de la configuración política nacional existente en 1995. Es dable también considerar que muchos encuestados, al recurrir a la opción de no contestar (50.3% prefirieron indicar que el voto era secreto y abstenerse), trastocaron las grandes líneas de la representatividad política propia de la consulta de 1995, y por ello resulten en la encuesta, datos tan diferentes a los que el TSE proporcionó.

Otra interpretación también discutida con los encuestadores y que éstos consideran de mucho peso, se refiere al interés de los vecinos por no aparecer frente a los encuestadores como "gente de la oposición" al gobierno del PAN. Por ello, es posible que quien no votó por el partido oficial, indicó que sí lo había hecho al momento de responder. O que parte de quienes votaron por formaciones políticas de la oposición, prefirieron abstenerse de contestar, de donde el peso de la opción "el voto es secreto". Las consideraciones anteriores dificultan, en consecuencia, la posibilidad de construir la variable ideología.

Por otra parte y contrariamente a lo que ocurre en otros casos centroamericanos (El Salvador, Nicaragua y en menor medida Costa Rica), en los que la intención del voto marca una clara dicotomía entre las preferencias electorales, muestra una tendencia de continuidad relativa entre votantes por una u otra formación política y diferencias ideológicas relativamente claras, las cifras que presenta el cuadro anterior hacen difícil tal distinción en Guatemala. En efecto, los datos de las cuatro opciones más votadas en 1995 indican una concentración de votos equivalente al 58.5% del total, en dos formaciones políticas ubicadas ambas "a la derecha": el PAN y el FRG. Aunque con diferencias entre sí (una derecha más moderna y empresarial en el PAN y otra más autoritaria y con sesgos populistas en el FRG), ello no necesariamente fundamenta distinciones ideológicas que puedan rastrearse fácilmente y fundamentar luego, correlaciones con otras preguntas y temas

de la encuesta. De hecho, tal correlación daría que más de la mitad de los encuestados votó por la derecha.

La coalición DCG-UCN-PSD correspondería a una variante de "centro izquierda", aunque tuvo un carácter meramente coyuntural y una duración efímera. Por su parte, el FDNG, si bien es cierto que agrupó en 1995 a sectores diversos, desde la izquierda democrática hasta quienes no podían participar electoralmente, porque pertenecían a las fuerzas insurgentes⁶, concentró en la encuesta proporciones de respuesta tan bajas, que no facilita la construcción de la variable ideología, y su cruce con otras respuestas importantes⁷.

Con ocasión de la campaña electoral de 1999, la firma Borge & Asociados preguntó en el mes de mayo de ese año a las personas consultadas, si se ubicarían en la "derecha" o en la "izquierda". Del total indagado, 8.2% se situó en la primera corriente política y 9.3% en la segunda. No obstante, al preguntar sobre la intención de voto, 4.3% contestó que votaría por la Alianza Nueva Nación -ANN-, la coalición de izquierda que al momento de la práctica de la encuesta, agrupaba también al FDNG⁸. Estos últimos datos muestran que la mitad de ciudadanos que se auto definen como de "izquierda" no pensaba votar por la ANN, la única agrupación que supuestamente representaba los intereses de esa corriente política en Guatemala, al momento en que Borge & Asociados practicaba su encuesta electoral.

Lo anterior permite considerar que la izquierda, como fuerza política electoral, aún se encuentra en proceso de recomposición en Guatemala. Ello guarda relación con la reciente finalización del conflicto armado interno (diciembre de 1996), hecho que permitió hasta esa fecha, la libre participación electoral de todas las expresiones que se reclaman de dicha línea. Es por ello que se estima prematuro para los efectos de esta investigación, elaborar la variable ideología a partir de la información poco fiable que los encuestados indicaron sobre su intención de voto.

⁶ La paz "firme y duradera" se firmó hasta el 28 de diciembre de 1996, y fue hasta esa fecha que oficialmente concluyó el conflicto armado interno en Guatemala.

⁷ En efecto, sobre 1,197 encuestados, 8 personas respondieron haber votado en 1995 por el FDNG.

⁸ Semanas más tarde, los dirigentes de la ANN y del FDNG llegaron a tal nivel de conflictos, que los primeros expulsaron a los segundos de la coalición, por lo que el FDNG decidió presentarse separado a las elecciones generales del 7 de noviembre de 1999.

5.4. Percepciones sobre la participación ciudadana:

Para valorar la importancia y utilidad de la participación ciudadana en el ámbito local, se realizaron varias preguntas: **práctica de cabildos abiertos** (preg. PAR7), **mejor forma de promover intereses y hacer valer derechos frente a la municipalidad** (preg. PAR6), **participación como forma de resolver los problemas del municipio** (preg. PAR13), **participación de los vecinos en la decisión de prioridades del gasto municipal** (preg. PAR9). A nivel del total de municipios, las respuestas favorables a la realización de cabildos abiertos, a la participación de los vecinos y a que la comunidad organizada es la mejor forma de promover los intereses y hacer valer los derechos, representaron más del 80% de las respuestas, tal como se muestra en el próximo cuadro. El análisis de las opiniones sobre la práctica de cabildos abiertos ya se efectuó, por lo que no se insistirá, en ello, pero forma parte de esta elevada valoración positiva de la participación y organización comunitaria.

CUADRO 25
Opiniones sobre participación ciudadana (1999)

Pregunta Individual-	Actuando organizada mente	Comunidad conexiones	Por partidos	A través de políticos	NS/NR
¿Cuál cree Ud. que es la mejor forma de promover sus intereses o hacer valer sus derechos frente a la municipalidad? (PAR6)	73 (6.1)	1025 (85.6)	16 (1.3)	26 (2.2)	57 (4.8)

Pregunta	Muy de acuerdo y algo de acuerdo	algo en contra	Muy en contra	NS /NR
La mejor forma de resolver los problemas es en el municipio y con la participación de la gente. Me puede decir si está... (PAR13)	1104 (92.2)	29 (2.4)	20 (1.7)	44 (3.7)

Pregunta	Muy de acuerdo y algo de acuerdo	algo en contra	Muy en contra	NS /NR
¿Está de acuerdo con que los vecinos deben participar en la decisión de las prioridades de cómo debe gastarse el presupuesto municipal? Me puede decir si está... (PAR9)	1094 (91.4)	28 (2.3)	19 (1.6)	55 (4.6)

5.5. Valoración de las acciones municipales para promover la participación ciudadana:

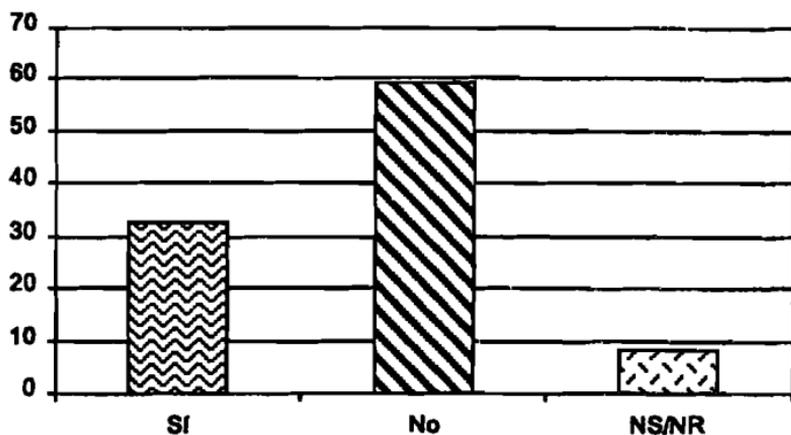
Frente a la elevada y casi unánime evaluación positiva que más del 80% de los encuestados tiene sobre la importancia de la organización comunitaria y la participación ciudadana en la gestión de sus intereses locales, destacan las opiniones sobre los escasos esfuerzos que según los vecinos, han hecho las corporaciones municipales para impulsarla. Las opiniones positivas al respecto, no llegan a superar el tercio de los encuestados a nivel nacional Y en relación a los diferentes estratos, son más críticas en el caso de los municipios grandes, según se desprende de las siguientes gráficas, en las que se aprecia el crecimiento de la barra correspondiente a la opción "no".

Gráfica 2

Opiniones sobre si los esfuerzos realizados por las municipalidades para promover participación ciudadana han sido suficientes (1999)

Total de municipios	
Sí	388 (32.4)
No	710 (59.3)
NS/NR	99 (8.3)

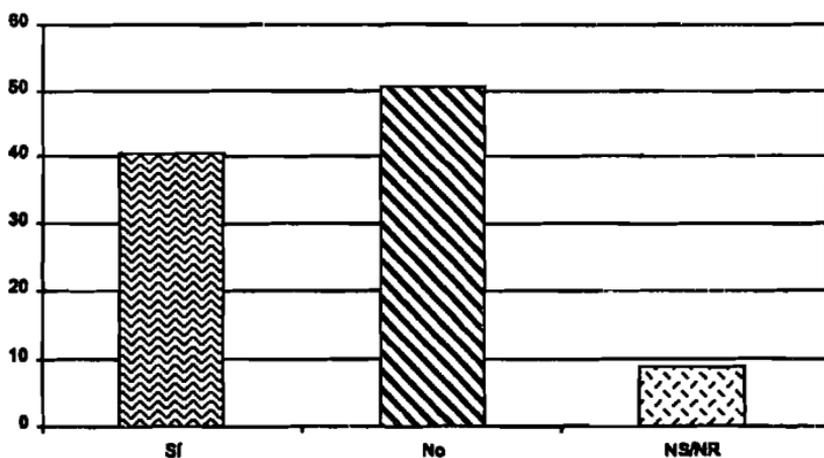
Total Municipios



Municipios pequeños

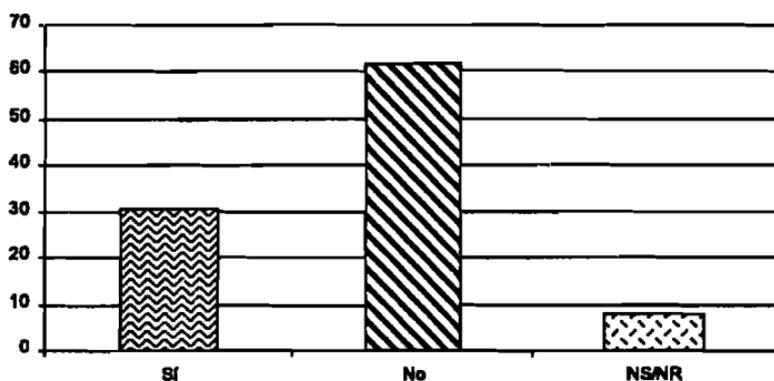
Sí	485 (40.5)
No	606 (50.6)
NS/NR	104 (8.7)

Municipios Pequeños



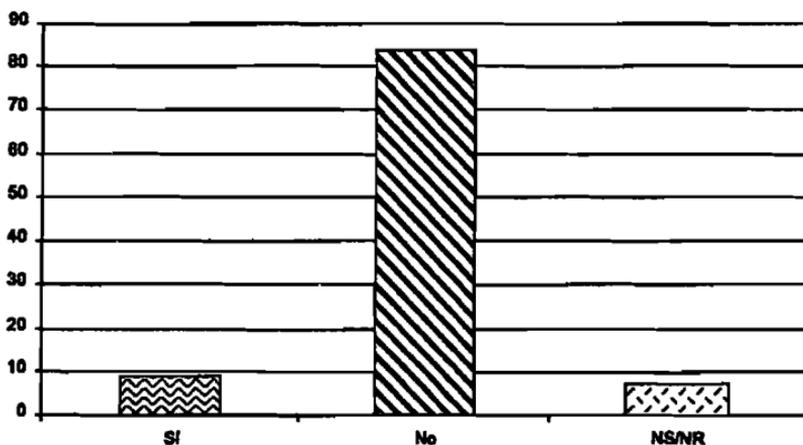
Municipios medianos	
Sí	365 (30.5)
No	737 (61.6)
NS/NR	93 (7.8)

Municipios Medianos



Municipios grandes	
Sí	107 (8.9)
No	1002 (83.7)
NS/NR	89 (7.4)

Municipios Grandes



5.6. Opiniones de los líderes y tomadores de decisión, entrevistados sobre el contraste entre la baja participación ciudadana y la alta valorización que los vecinos tienen de ella:

Este tema contiene la síntesis de las apreciaciones de los líderes y tomadores de decisión entrevistados, las cuales se organizaron de acuerdo con los siguientes puntos:

a.- El sentido de la participación:

Algunas de las personas con las que se conversó, estiman que la participación ciudadana en sociedades con escasa y reciente cultura democrática, presenta rasgos peculiares. En efecto, en términos generales, participar no se concibe como el derecho inherente de los ciudadanos a definir la orientación o el sentido de su propio destino, sino más bien como la intervención para "pedir" o para "expresar lo que se quiere" frente a las autoridades, lo que es consecuencia de la herencia autoritaria, presente en la conciencia colectiva de la población (Burgos, A.).

A esta peculiaridad de la participación en sociedades con poca experiencia democrática, se añade su carácter excepcional. La escasa tradición de participación dentro de la cultura política de la mayoría de los guatemaltecos, tiende a que la misma se perciba *in extremis*, frente a situaciones críticas... "la crisis es lo único que convoca" (Zelaya, R.). Ello explicaría también que se produzca más en comunidades mejor cohesionadas y articuladas, pero cuyas formas de expresión sean de corta duración, y motivadas por expectativas de beneficio más o menos directo e inmediato (Rivera, Manuel), o que los casos conocidos y exitosos de participación, correspondan más bien a experiencias muy particulares y difícilmente repetibles (Fernández, D.).

b.- Las aparentes contradicciones entre el discurso y la realidad:

Por otra parte, también consideraron los y las entrevistadas, que frente al contraste entre los bajos niveles reales de participación ciudadana (en cabildos abiertos y otras reuniones municipales) y la valoración tan positiva sobre el hecho de participar, existe una lógica interna que explicaría tal comporta-

miento. En efecto, para algunos en el plano discursivo "no es popular oponerse a la participación" (Zelaya, R.). Para otros... "las personas contestan en las encuestas lo que consideran políticamente correcto" (Marroquín, M.). "La alta valoración reside en lo obvio de que participar es bueno" (Pape, E.). "Está dentro de la condición humana y es de sentido común valorar a las asociaciones voluntarias en la solución de los problemas comunitarios" (Torriello, L.). "Incluso los antropólogos evolucionistas ya distinguían las diferencias entre la ética propia y la de los entrevistados, lo que llamaban lo émico y lo ético" (Fernández, D.).

Las explicaciones anteriores podrían también darle sentido a situaciones en las que la diferencia entre el discurso y la práctica, se resuelven a través del endoso que hacen los que afirman que sí desean participar, pero le trasladan su práctica real y efectiva a otros (Rivera, M.), o bien la de los casos de los que desean efectivamente participar, pero no siempre puedan hacerlo en momentos precisos (Marroquín, M.).

Paralelamente a lo indicado, otros problemas como la calidad y eficacia de la participación (en términos del tiempo efectivo con que cuentan las personas para asistir a reuniones, la duración de éstas, en las que se discuten los temas de interés, así como el carácter poco vinculante entre las opiniones que se vierten, y las decisiones que al final adoptan las autoridades), también podrían explicar la distancia entre el discurso y la realidad (de la Torre, A., P. Rodas y L. Figueredo).

c.- Los cabildos abiertos:

Existen razones diversas sobre la alta valorización de la figura del cabildo abierto. Para algunos entrevistados, históricamente el cabildo constituyó una de las pocas formas a través de las cuales los analfabetas podían expresarse políticamente, y hacer realidad su menguada ciudadanía. En efecto, dentro de la tradición liberal de mantener una "democracia para letrados", los analfabetas no se consideraban ciudadanos y, en consecuencia, no votaban. Adquirieron la calidad de ciudadanos hasta 1945, pero en todo caso, la forma como ejercían el sufragio era a través del voto público, que se practicaba en cabildo abierto. La Constitución de 1956 eliminó esta forma de ejercer el sufragio e impuso el voto secreto, pero mantuvo su carácter optativo para los ciudadanos que no sabían leer ni escribir. Durante casi una década (1945-1954), los indígenas (la mayoría de los cuales eran analfabetas), en

contraron en el cabildo abierto una posibilidad de expresión política, lo que indudablemente contribuyó a valorizar positivamente tal mecanismo, dentro de su memoria colectiva (Taracena, A.).

Por otra parte, también existe una dualidad en la percepción de los cabildos. En efecto, al igual que otras formas de intervención, el cabildo es considerado como un **recurso de excepción frente a la crisis**. En este sentido, no constituye un mecanismo propositivo ni es visto por muchos (sobre todo por los alcaldes) como instrumento de consulta a la población, para definir prioridades (Pape, E.). Es común, por ello, que los miembros de la corporación municipal desconfíen de los cabildos abiertos, y perciban sus resultados como un atentado a su autoridad (Calderón, A.).

Por lo general, se convoca a un cabildo abierto cuando se produce un problema grave; lo que le da desde sus inicios una connotación negativa, previo a su desarrollo. Existe también poca capacidad política, tanto de los alcaldes como de los líderes locales, para el manejo de tales reuniones, y es frecuente que las mismas se desborden (Amaro, N.). Para uno de los alcaldes entrevistados, el sentido que los vecinos tienen del cabildo abierto es muy distinto del que establece el Código Municipal: "los pequeños grupos desafectos ... piensan que es para fiscalizar y cuestionar al alcalde" (Siliézar, C.A.).

Otras experiencias indican que se requiere de una preparación previa y que los riesgos de desbordamiento son mayores, en la medida en que se convierte en una práctica espontánea. Así, para otros funcionarios municipales entrevistados, la tendencia apunta a considerar dos situaciones. Por una parte, los vecinos utilizan esta forma de diálogo y discusión como... "una herramienta peligrosa en contra de sus autoridades locales". Por lo otra... "cuando se preparan bien las reglas del juego.... se desarrollan con decoro, respeto mutuo y los cuestionamientos se hacen dentro de un marco de tolerancia" (Balsels, J.). Los cabildos abiertos suelen prestarse a la manipulación, por lo que es preferible contar con una participación sectorial, preparada a través de comités y sobre proyectos específicos (Marín, M.).

A pesar de los problemas que genera la concepción y práctica de los cabildos abiertos, existe una percepción positiva sobre los mismos, y sobre la búsqueda de otras formas que institucionalicen la intervención ciudadana, tal como lo confirman las siguientes opiniones:

El cabildo abierto se practica poco porque se convoca poco, dada la frecuencia de los enfrentamientos que se producen en su seno. Es necesario, en consecuencia, considerar otros mecanismos que no extravíen la visión de la participación institucionalizada, como las audiencias públicas. Otro instrumento de participación es la ampliación del número y de la composición de los integrantes de los concejos de desarrollo, para promover los debates (Burgos, A.).

Durante los regímenes autoritarios y en las décadas del conflicto armado interno, los municipios estuvieron controlados por organizaciones paramilitares, y la democracia participativa se restringió al máximo. Aun después de la firma de la paz, persiste en la mentalidad de muchas autoridades municipales la concepción autoritaria de decidir en la corporación, limitando la intervención de los vecinos; lo cual explicaría la ausencia de convocatorias al respecto. Las autoridades prefieren no recurrir a cabildos, porque no quieren ser fiscalizados. Lo anterior se inscribe dentro de otro problema que es la tendencia general al desencanto y a la frustración dentro de los ciudadanos. En efecto, debido a la falta de atención de sus demandas, la población principia a desconfiar de sus autoridades e inclusive de los propios mecanismos existentes para la participación, aunque muchas veces ello no dependa de tales mecanismos, sino de las personas que deben hacerlos funcionales (Rosales, R.).

Existe la sensación de que muchos de los mecanismos de participación (como los concejos y los cabildos abiertos) son caducos porque nunca han funcionado, y se requerirían formas innovativas (Rivera, M.). Se necesita una fórmula en la que el vecino participe de las decisiones, pero también de las responsabilidades; las instituciones pueden fortalecerse en la medida en que se reorienta y fortalezca la participación ciudadana (Rosales, R.).

CONOCIMIENTO Y ACTITUDES SOBRE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN:

En relación con este eje, se identificaron cinco temas: a.- **Conocimiento sobre descentralización.** b.- **Percepción general.** c.- **Percepciones específicas sobre la descentralización a gobiernos municipales.** d.- **Percepciones sobre el interés y las preferencias de los vecinos en torno a la descentralización.** e.- **Opiniones de los líderes y tomadores de decisión, entrevistados sobre conocimientos y aprobación de la descentralización.**

El tema **conocimiento** se elaboró indagando si el vecino había oído hablar de descentralización (preg. DES1), y cómo consideraba su nivel de información sobre dicho proceso (preg. DES2). El tema **opinión general** se estableció a partir del grado de acuerdo o desacuerdo de los encuestados con la descentralización (preg. DES40), y con su importancia (preg. DES4).

Con respecto a la variable **opinión específica sobre la descentralización a gobiernos municipales**, se buscó la medición estadística de particularidades del proceso, tales como el resultado de trasladar a los gobiernos municipales nuevos recursos y responsabilidades (preg. DES6), si la descentralización debería ser gradual o rápida (preg. DES41), la opinión del vecino sobre el modelo ideal que debería seguir el proceso descentralizador (preg. DES8), y el beneficio principal que se derivaría de la descentralización (preg. DES9). También se agrupó en este tema el grado de conocimiento que el vecino tiene sobre el aporte constitucional del 10% a las municipalidades (preg. DES42), su opinión al respecto (preg. DES 43), y los efectos que produciría que los gobiernos locales contaran con más recursos financieros (preg. DES12).

6.1. Conocimiento sobre descentralización:

La descentralización es un concepto relativamente técnico y poco conocido por el ciudadano medio en Guatemala, a pesar de la existencia de ciertos

procesos de este tipo dirigidos hacia las municipalidades (el traslado del 10% del presupuesto ordinario de ingresos del Estado a las municipalidades, la desconcentración en educación, y el traslado de algunas facultades de cogestión educativa dentro del proyecto PRONADE, por ejemplo). No es común que los vecinos manejen y comprendan rápidamente su sentido, tal como ocurre con el caso de la participación. La mayor parte de la población encuestada no ha escuchado nada sobre dicho término. Solo un tercio de los encuestados afirmó haber oído sobre tal proceso. El grado de conocimiento del mismo es aún bajo: únicamente el 6.2% de los entrevistados indicó que su nivel de conocimiento sobre la descentralización era adecuado, sobre un 55.3% que lo consideró insuficiente. A ello se debe agregar que un 38.5% optó por la respuesta NS/NR.

El nivel de escolaridad influye relativamente en este conocimiento: quienes cuentan con estudios propios del ciclo diversificado, estaban más enterados del tema, frente a los que solo han cursado educación primaria, para quienes se trataba de un campo menos conocido.

CUADRO 26
Conocimiento del vecino acerca del proceso de descentralización
(1999)

Total de municipios:				
Pregunta		Si	No	NS/NR
¿Ha oído hablar sobre descentralización? (DES1)		397 (33.2)	774 (64.7)	25 (2.1)
Estratos de municipios:				
Pregunta		Estrato I	Estrato II	Estrato III
¿Ha oído hablar sobre descentralización? (DES1)	Si	174 (26.2)	129 (38.9)	94 (46.3)
	No	471 (71.1)	200 (60.5)	104 (51.3)
	NS/NR	18 (2.7)	2 (0.6)	5 (2.4)
Total de municipios:				
Pregunta		Adecuado	No es suficiente	NS/NR
¿Considera Ud. que su nivel de información sobre la descentralización es...? (DES2)		74 (6.2)	662 (55.3)	461 (38.5)

Estratos de municipios:				
Pregunta		Estrato I	Estrato II	Estrato III
¿Considera Ud. que su nivel de información sobre la descentralización es...? (DES2)	Adecuado	32	17	25
		(4.8)	(5.1)	(12.3)
	Insuficiente	328	202	132
		(49.5)	(61.0)	(65.1)
	NS/NR	303	112	46
		(45.7)	(33.8)	(22.6)

Sig. Asintótica = .000 para ambas

En relación al cruce con los estratos municipales, las respuestas positivas aumentan en la medida en que el tamaño del estrato se incrementa; lo que significaría que los habitantes de los municipios más grandes están mejor enterados que los de los más pequeños. Una situación similar se registra en cuanto a la opinión sobre el nivel de información, aunque las proporciones no son significativas; es decir, la información de los vecinos de los municipios grandes, es tres veces mayor que la de los habitantes de los pequeños; pero en todo caso, escasamente corresponde al 12.3% del total.

6.2. Percepción general en torno a la descentralización:

Al ser preguntados por la opinión que la descentralización les merecía, las opciones "muy de acuerdo" y "algo de acuerdo" fueron seleccionadas por más del 80% de los encuestados. Es posible que algunos encuestados se hayan dejado inducir por la explicación relativamente clara que les fue leída por el encuestador, frente a un concepto propio que hubieran podido tener, formado con mayor libertad, pero también expuesto o susceptible de contradicciones y contaminaciones.

CUADRO 27
Opiniones sobre la descentralización (1999)

¿Qué le parece eso de la descentralización? (DES40)	Muy de acuerdo	678 (56.6)
	Algo de acuerdo	316 (26.4)
	Algo en contra	50 (4.2)
	Muy en contra	75 (6.3)
	NS/NR	78 (6.5)

Si a nivel del total de encuestados hay una valoración positiva de la descentralización, las variaciones por estratos de municipios no registraron significación relevante; se detectó una leve disminución entre los vecinos de los municipios grandes, pero más en términos de énfasis (bajo la opción "muy de acuerdo", pero subió la opción "algo de acuerdo"). Una tendencia similar se pudo identificar en relación con la pregunta sobre la importancia de la descentralización, tal como se observa en el siguiente cuadro.

CUADRO 28
Importancia de la descentralización (1999)

¿Para usted la descentralización del Estado es? (DES4)	Nada importante	57 (4.8)
	Poco importante	86 (7.2)
	Importante	567 (47.4)
	Muy importante	389 (32.5)
	NS/NR	98 (8.2)

Las altas valoraciones positivas de los vecinos sobre la descentralización, contrastan con el escaso nivel de información que de dicho proceso tienen. Es posible que la definición leída a los encuestados proporcionó una base

concreta sobre experiencias locales, las cuales forman parte de dicho proceso y, por ende, otorgó facilidad al encuestado para valorar de mejor forma la descentralización del Estado. Ello coincide con la ponderación igualmente positiva que recibió la pregunta sobre la opinión del traslado a las municipalidades del 10% constitucional, para inversión en obras y servicios, y la cual se analiza más adelante.

6.3. Percepción específica sobre la descentralización a gobiernos municipales:

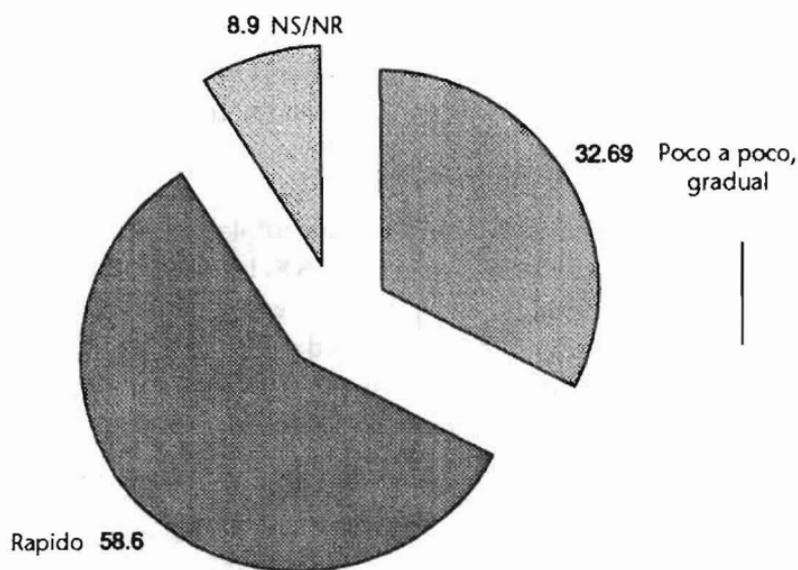
Al preguntarse a los vecinos si los resultados de trasladar nuevas u otras responsabilidades y recursos a la municipalidad de su circunscripción, beneficiaría o perjudicaría, las respuestas denotaron altas valoraciones positivas.

La preferencia por la opción "beneficiaría mucho" llegó a 49.7%, seguida de la selección "beneficiaría algo", con un 33.8%. La escogencia relacionada con perjuicio, no superó el 5% respectivamente (preg. DES6). Pero al consultárseles sobre la gradualidad o celeridad del proceso, los juicios vertidos muestran más bien una actitud de cautela, similar a la que caracterizó a las autoridades municipales, al momento de indagarlas sobre este mismo tema, en dos investigaciones anteriores. En efecto, en 1996 y a través de una muestra de 45 municipalidades cuyas autoridades recién habían tomado posesión de sus cargos, la respuesta sobre el ritmo del proceso de descentralización, concentró 45.5% en la categoría "rápido" (Gálvez Víctor y Roberto Camposeco, 1997). Una pregunta similar pero hecha en 1997, con ocasión de otra investigación, permitió establecer que el interés por la celeridad había disminuido. Solo un 23% de los asistentes a los foros con autoridades locales manifestó estar de acuerdo con que el mismo fuera "rápido" (Gálvez Víctor y Fernando Mack, 1999).

Gráfica 3
Ritmo de la descentralización (1999)
(Porcentaje de respuestas)

Suponiendo que el gobierno central decidiera trasladarle más responsabilidades y recursos a la municipalidad.

PORCENTAJES
 ¿Ud. desearía que eso fuera...? (DES 41)



6.4 El modelo ideal de descentralización esperado:

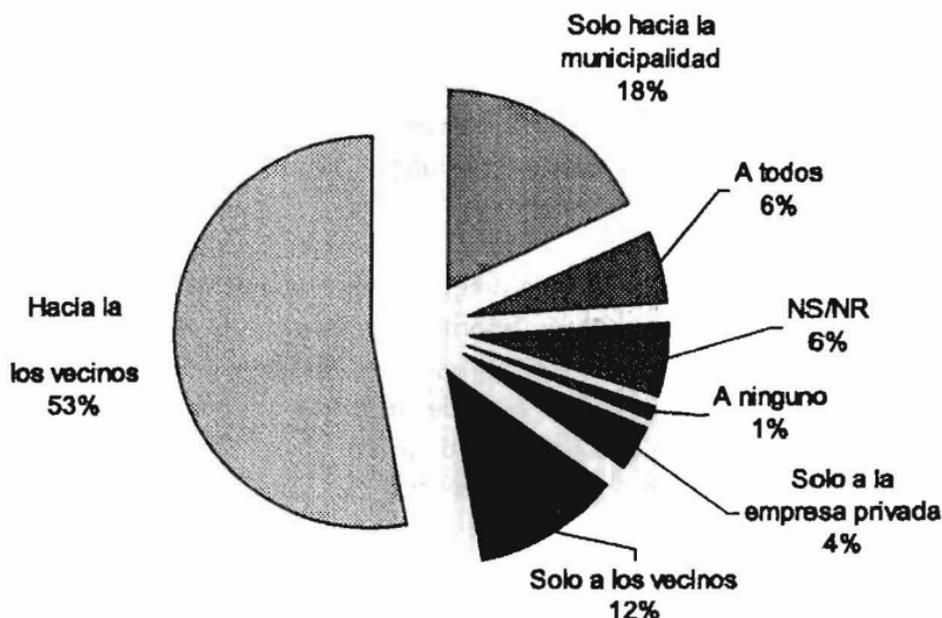
El modelo que debería inspirar el proceso de descentralización, en opinión de los ciudadanos locales, se construyó preguntado a éstos los posibles agentes y actores susceptibles de convertirse en receptores del mismo. Las respuestas de los vecinos fueron distintas a las que en otra investigación indicaron las propias **autoridades locales**. En efecto, en 1997, cuando se le preguntó a esas autoridades hacia dónde debería dirigirse la descentralización, el 66.1% coincidió en indicar que a las **municipalidades**; 19.8% a una **combinación de municipalidades, vecinos, ONG's y empresas privadas**; 5.0% solo a **vecinos**, y 0.8% al **sector privado** (Gálvez, Víctor y Fernando

Mack, 1999). Por el contrario, las respuestas en el presente caso fueron distintas:

Gráfica 4

Opinión sobre la descentralización a gobiernos municipales:

¿En su opinión la descentralización de recursos y responsabilidades del gobierno central debería ser...? (DES8)



¿Qué opina Ud. de esa transferencia del 10% a las municipalidades? (DES43)

La escogencia de los encuestados se orienta claramente hacia la opción que combina **municipalidad y vecinos**. Al comparar el modelo de descentralización de las autoridades municipales con el de los ciudadanos, aparecen claras diferencias. Las autoridades locales se piensan a sí mismas como las protagonistas del proceso, según se señaló en la investigación de 1999 (66.1%), y aceptan, en una segunda pero más alejada posición (19.8%), compartirlo con vecinos y otras organizaciones locales. Los ciudadanos, por su parte, no desean protagonizar el proceso (11.9%), pero tampoco dejárselo sólo a las municipalidades (18.0%), y menos aún, a la empresa privada (3.9%).

La gráfica pone de manifiesto que más de la mitad de los encuestados optó por una combinación con la municipalidad. En tal sentido, es la municipalidad

dad el referente ideal seleccionado por los vecinos, pero ubicándose a sí mismos como co-actores. Esta situación también fue detectada en otras investigaciones, que indagaron sobre las formas de relación entre los vecinos y sus autoridades locales, a través de lo que se denominó "modelos de gestión municipal". A través de ellos se encontraron modelos de tipo participativo y no participativo, dependiendo del balance de poder entre lo comités de vecinos y la corporación municipal (Víctor Gálvez, Carlos Hoffman y Fernando Mack, 1998).

Por otra parte, al relacionar los estratos municipales con la pregunta sobre el modelo de descentralización, las preferencias sobre la opción combinada de descentralización permanece constante, aun y cuando se registran leves variaciones.

Cuando se indagó a través de una pregunta abierta cuál sería el principal beneficio que la descentralización aportaría, se encontró una distribución amplia de respuestas, la cuales al agruparse, muestran una opción preferente por la infraestructura (26.7%); eso que comúnmente se identifica en el país con el término de "obra física" y que incluye: comunicaciones, transporte, edificaciones, etc., seguido de servicios básicos (21.7%). El comportamiento de los vecinos de los diferentes estratos de municipios, es similar a las respuestas globales:

CUADRO 29

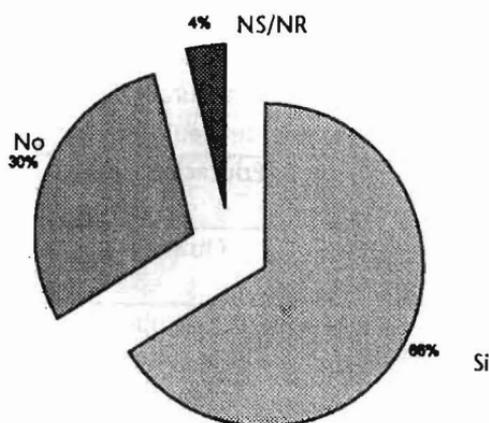
Los beneficios de la descentralización para los vecinos (1999)

¿Qué beneficio principal cree que le traería la descentralización, a vecinos como Ud.? (DES9)	Servicios básicos: agua, luz, etc.	260 (21.7)
	Seguridad	23 (1.9)
	Comunicaciones y transporte: infraestructura vial y mejoramiento de medios de transporte	129 (10.8)
	Educación y salud	57 (4.8)
	Otras obras	190 (15.9)
	Otros: incluye opción "ningún beneficio" (9%)	224 (18.7)
	NS/NR	164 (13.7)
	Todos	148 (12.4)

Por su parte y en relación al aporte del 10% constitucional proveniente del presupuesto de ingresos del Estado, y que constituye un ejemplo de descentralización financiera en la práctica, se detectó que el conocimiento de los vecinos es alto, aunque todavía existe una proporción que no está enterada de la naturaleza de dichos fondos:

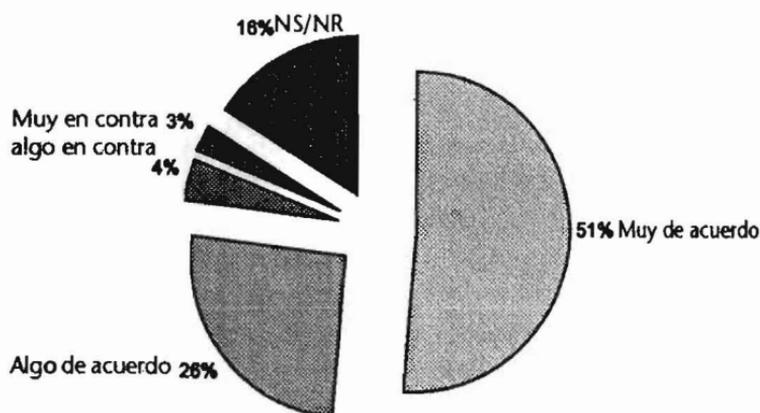
Gráfica 5
Conocimiento sobre transferencia constitucional (1999)
(Porcentaje de respuestas)

¿Ud. sabe que anualmente se traslada el 10% del presupuesto de ingresos del Estado a las municipalidades, en Guatemala? (DES42)



En cuanto a la opinión de los vecinos con respecto a la transferencia anterior, su valoración es altamente positiva, tal como se desprende del siguiente gráfica:

Gráfica 6
Opinión sobre transferencia del 10% constitucional a gobiernos locales (1999)



Las opciones "muy de acuerdo" y "algo de acuerdo" reunidas conforman un 77.7% de opiniones favorables a la transferencia constitucional, aunque es relevante acotar que un 15.5% respondió la opción NS/NR.

Al ser preguntados sobre los probables efectos de una transferencia de más recursos financieros a los gobiernos municipales, los vecinos respondieron con una valoración positiva hacia las autoridades, tal como lo muestra la opción "muy buenos", que reunió el más alto porcentaje de las preferencias:

CUADRO 30

Opinión sobre incremento de recursos para descentralización (1999)

¿Cree Ud. que el hecho de que las municipalidades pudieran tener más recursos financieros tendría efectos...? (DES12)	Muy buenos	569 (47.5)
	Buenos	451 (37.7)
	Regulares	36 (3.0)
	Malos	50 (4.2)
	Muy malos	8 (0.7)
	NS/NR	84 (7.0)

Por último y desprendiéndose de los resultados arriba expuestos, se elaboró una **escala de descentralización (DESCENTL)**, la que dio por resultado que un 59.3% de los encuestados se encuentra entre los valores 83.34 y 100.00, lo cual indica un fuerte apoyo a la misma.

6.5. Opiniones de los líderes y tomadores de decisión, entrevistados sobre conocimientos y aprobación de la descentralización:

a.- Contraste entre conocimiento de la descentralización y valoración de los vecinos:

En relación con la alta valoración positiva hacia la descentralización que manifestaron los vecinos, a pesar de desconocer su significado, algunos entrevistados consideraron que pudo haber ocurrido algo similar con el caso ya analizado de la **participación ciudadana**. El término parece mostrar algo nuevo e innovador, posee buena imagen y aunque no se comprenda completamente su sentido, puede existir una actitud de prueba o de ensayo entre las personas (Fernández, D.). Algo parecido ha sucedido con otras encuestas: las personas responden de acuerdo a ciertas intuiciones; luego, cuando se les explica y completa la información, entonces su apoyo se incrementa (Marroquín, M).

Dentro de este contexto, otros entrevistados piensan que a pesar del bajo nivel educativo de la población, sobre todo de la rural, se ha publicitado el término descentralización, acompañándosele de valoraciones positivas, aunque ni los propios dirigentes políticos que lo utilizan o los funcionarios públicos tengan claro de qué se trata, y no lo manejen adecuadamente. La connotación positiva que genera, abre importantes niveles de opinión favorable entre la población, pero también expectativas y necesidades que por la misma publicidad parecieran fáciles de solucionar, debido a la esperanza de un fuerte flujo de recursos que se trasladarán aparentemente a las municipalidades (Amaro, N.). La descentralización... "lleva implícita una valoración positiva. En el pasado palabras equiparables fueron *desarrollo o integración regional*, que son vocablos con los que casi todos tienden a estar de acuerdo; las personas los escucharon y para ellas nunca fue algo negativo" (Rodas Martini, P.).

A lo anterior pueden haber contribuido las referencias positivas en el discurso político, y los mensajes de los medios de comunicación. Así... "todos los partidos políticos vienen hablando de descentralización, desde el golpe de Estado de mayo de 1993... como algo bueno. El término tiene en sí mismo una connotación positiva. Se piensa que es algo positivo, aunque no se sepa exactamente de qué se trata"(von Hoagen, M.). Durante las campañas elec-

torales se tiende a incrementar el manejo de ciertos términos, aunque su sentido no necesariamente se aclare.....” se habla de descentralización en época de campaña.... de esa cuenta la población solo conoce las partes más atractivas de la descentralización, pero a nivel político desconoce su significado pleno. La entenderían más si se les brindaran los principios de auditoría social y justicia. Si no lleva estos elementos acompañados, se darán cuenta de que la descentralización no tiene sentido (Colom, A.). “La retórica tiende a convertir algo que no se conoce, en algo que se percibe como bueno” (Linares, L.).

Para otros entrevistados, la descentralización goza de un apoyo intuitivo, producto de la propia experiencia cotidiana acumulada :... “la población conoce el carácter profundamente centralista del Estado guatemalteco, y si bien su conocimiento conceptual sobre la descentralización sigue siendo escaso, no lo es sobre sus posibles beneficios. Hay un cierto instinto que la mueve a sacudirse el peso centralista. Por otra parte, el significado de la municipalidad y del municipio dentro de la cultura política es alto. Ambos han sido tradicionalmente percibidos como espacios en los que se mueve el pueblo, sin que ello les haga perder la claridad del autoritarismo. En efecto, tanto en el gobierno central como en el local hay componentes autoritarios, pero es más fácil trabajar y relacionarse con el segundo que con el primero (Taracena, A.). La descentralización no es desconocida por los vecinos, la conocen de hecho; es decir, por contraposición a lo que ha sido su experiencia vivida: el centralismo (de la Torre, A.).

b.- Las percepciones sobre la descentralización en la práctica:

Las ideas de algunos entrevistados se sitúan en el plano de un moderado optimismo sobre los alcances en materia de descentralización en el país... Así, hay quienes piensan que se han logrado avances significativos en materia de descentralización financiera, gracias a la transferencia del 10% constitucional. Ello ha permitido a las municipalidades asumir y realizar una serie de obras, compartiendo responsabilidades con el gobierno central. En otros campos sectoriales como la educación, no se han logrado descentralizar plenamente las funciones ministeriales, pero si desconcentrar algunas. Por otra parte y a través del Fondo de Solidaridad, se han podido descentralizar en términos relativos, algunas decisiones sobre prioridades de la inversión, conjuntamente con los Consejos de Desarrollo (Linares, L.). Otros por su parte opinan que... “La descentralización ha dado sus primeros pasos... porque si

hablamos de una descentralización profunda, tendríamos como municipalidad que generar nuestros propios recursos. La desconcentración de recursos ha beneficiado a la población y ha fortalecido a los gobiernos locales, pero se requiere avanzar aún un largo trecho" (Siliézar, C.A.). Por otra parte, algunos estiman que ... "como firmantes de los Acuerdos de Paz se le dio mucha importancia al poder local, lo que no implica considerar que ello significa un adelgazamiento del Estado, sino que las municipalidades puedan ejercer sus funciones sobre la base de sus propios proceso de toma de decisiones y del fortalecimiento de los servicios locales. Hay una conciencia más o menos generalizada sobre la importancia de la descentralización.... aunque no se ejercita plenamente en la práctica... que es lo que en los Acuerdos de Paz corresponde a la democracia participativa" (Rosales, R.).

En teoría o en el plano del discurso, nadie se opone a la descentralización. El problema surge cuando se está en la escena política y entonces se debe empezar a descentralizar y, para avanzar, hay que tener presente que se trata de una cuestión de poder. Aparecen entonces otros problemas prácticos. Algunos ligados a la cultura centralista dentro del imaginario colectivo, tal como ocurre por ejemplo con la esperanza de la población de que sean los ministros o el mandatario quienes conozcan o resuelvan determinadas situaciones y solo ellos; producto esto del centralismo y presidencialismo tan arraigado (el interés porque los diplomas de educación estén firmados por el propio ministro del ramo, la construcción de ciertas obras que se solicita al Presidente de la República, etc.). Por otra parte, también existen otros riesgos que deben considerarse dentro de los proceso de descentralización, como la atomización, consecuencia de la propia debilidad del aparato estatal, la pérdida de la visión global o los desequilibrios entre departamentos o regiones más pobres, y desprovistos de recursos. Para cada una de tales situaciones deben considerarse los balances necesarios (Zelaya, R.).

No faltaron opiniones más críticas, como las de quienes piensan que el modelo de descentralización que se ha impulsado, basado en crear más representantes locales del aparato decisorio centralizado, ha producido una descentralización más cosmética y ficticia que efectiva. Aparentemente *somos modernos*, pero en esencia existen estructuras que centralizan la toma de decisiones, y después la comunican o la personalizan localmente... (Toriello, L.).

c.- Balance sobre el sistema de consejos de desarrollo:

Las opiniones sobre este tema resultaron diversas aunque apuntan, en mayor o menor medida, a una crítica de la estructura institucional que se estableció desde 1987 para descentralizar, y cuya concepción y funcionalidad ha sido muy discutible. Algunas ideas van dirigidas a mejorar o a transformar su funcionamiento: ... "Los consejos de desarrollo deberían convertirse en instancias de negociación, de formación de actores sociales, aglutinar a los sectores empresariales y a los mayas, en expresiones productivas, y a la población en torno a sus intereses. No deberían ejecutar sino coordinar, establecer acuerdos, alianzas y encadenamientos sociales y económicos, en torno a los programas de desarrollo de las respectivas regiones" (Pape, E.). Otros consideran que se trata de instancias muy poco funcionales... "Los consejos de desarrollo me han parecido inútiles, los departamentales supuestamente tendrían mayor coherencia, pero se trató de superponer una estructura administrativa adicional sobre bases ficticias o poco adecuadas, como la regionalización del país" (Rodas Martini, P.).

Para otros entrevistados, los cambios deben ser más profundos en cuanto al funcionamiento de las instancias que integran el sistema de consejos de desarrollo:... "Deben hacerse cambios sustancialmente en cuanto al control legal... para evitar abusos... y despilfarro de recursos en obras no prioritarias. Debe existir un amplio control de las solicitudes de los comités de vecinos y la población, para que se alcance una distribución equitativa de los recursos... es necesario mantener igualmente una auditoria de las obras que se realizan y respetar las decisiones de las reuniones, y establecerse la línea de comunicación y relación entre el plano nacional y comunal" (Marín, M.). Sus integrantes deben ser electos democráticamente, y los consejos deben abrirse a la participación y al control social (Colom, A.).

Para algunos entrevistados, los cambios deben derivar de los Acuerdos de Paz y de la comisión paritaria que ya hizo su propuesta sobre cuatro grandes pilares: - La reconstitución de la organización comunitaria. - La promoción de los movimientos sociales desde los concejos departamentales de desarrollo. - La ampliación de la capacidad de los concejos para administrar recursos, lo que permitiría fijar "techos de ejecución presupuestaria" para que los proyectos se discutan y escojan en ellos y no en los despachos ministeriales. El control social de los servidores, a través de su evaluación, para que sus observaciones sean tomadas en cuenta por las instituciones del Estado (Von Hoagen, M.).

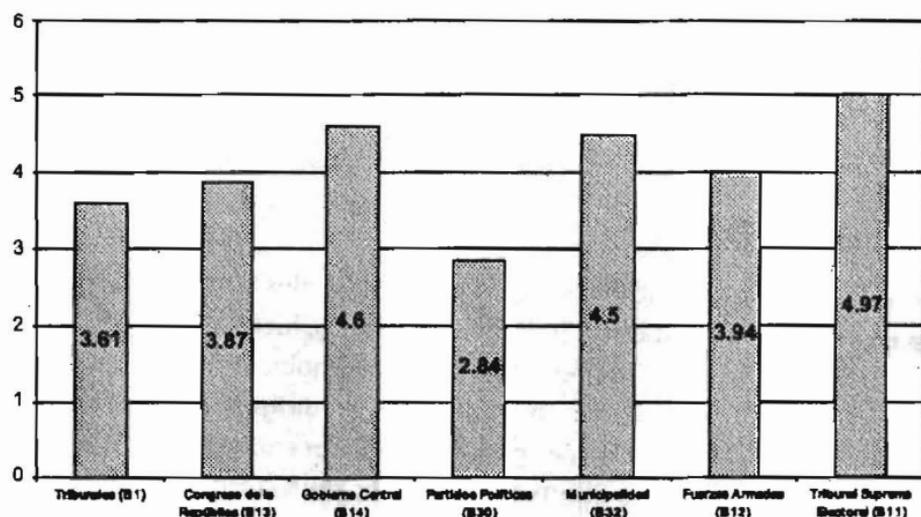
VALORES Y ACTITUDES SOBRE INSTITUCIONES CLAVES DEL SISTEMA POLÍTICO:

Este eje de la investigación se integró con los siguientes temas: **a.- Conflanza en Instituciones estatales** (tribunales de justicia, fuerzas armadas, Tribunal Supremo Electoral, Congreso de la República, gobierno central, municipalidades y partidos políticos). **b.- Opiniones de dirigentes y tomadores de opinión, sobre instituciones políticas.** **c.- Valoración del sistema político** (orgullo de vivir bajo el sistema político guatemalteco y apoyo al mismo). **d.- Credibilidad del proceso electoral** (elecciones limpias y elecciones libres). **e.- Valoración de acuerdo a satisfacción de necesidades.** **f.- Honestidad de funcionarios públicos** (diputados, ministros, alcaldes y corporación municipal). **g.- Tolerancia o derecho a disentir** (aprobación o desaprobación para que se organicen y participen quienes “hablan mal de la forma de gobierno guatemalteco”).

7.1. Confianza en instituciones estatales:

Para indagar el nivel de **conflanza con las instituciones estatales** consideradas en este tema, los encuestados debían elegir entre siete opciones dentro de una escala, en la cual se les explicó que **1 = nada** y **7 = mucho**. Para ello se recurrió al auxilio de una tarjeta en la que se les mostró la escala, con el fin de hacer más accesible la selección. Por su parte, para facilitar la interpretación de los datos, se optó por elaborar promedios de tales escalas y se obtuvo en consecuencia, una cifra que corresponde al nivel de confianza “promedio” de cada una de las instituciones estatales consideradas, tal como se indica en la siguiente gráfica:

Gráfica 7
Medidas de confianza en instituciones estatales (1999)



Es necesario tener presente que para la elaboración de los promedios, se eliminó la opción "no sabe/no responde", pues alteraría las medias. No obstante, en algunos casos como en el del ejército, esta opción es alta y traduce un cierto temor a responder sobre tal institución. En algunos departamentos que sufrieron la violencia de la guerra (Huehuetenango y Quiché, por ejemplo) muy pocas personas respondieron, y la mayoría se situó en aquella categoría (NS/NR).

A partir de la escala y para fines de interpretación, se identificaron tres situaciones en cuanto a la confianza expresada: baja confianza (escala 1 a 2); alta confianza (escala 5 a 7); mientras que la situación menos definida y de relativa ambivalencia, correspondió a una confianza regular (escala 3 a 4).

De acuerdo al promedio, la media de confianza se sitúa en 3.5. Ello significaría que por debajo de dicha cifra, se encuentran las instituciones con menor confianza dentro de los encuestados: los partidos políticos. Los tribunales, el Congreso de la República y las fuerzas armadas superan la media; los que se sitúan cercanos a una confianza alta, aunque no la alcanzan, son las municipalidades, el gobierno central y el Tribunal Supremo Electoral.

Otros estudios como el de M. Seligson muestran algunas similitudes. Los **partidos políticos** son la institución que genera menos confianza en el país;

aunque muestran una relativa mejoría, si se comparan los datos de las encuestas realizadas en 1993, 1995 y 1997, por el equipo de investigación de la Universidad de Pittsburgh; lo cual permitiría indicar que se sitúan en un proceso de lenta recuperación de la confianza ciudadana. La otra institución que en la presente investigación mostró bajos niveles de confianza, el **Congreso de la República**, también se ubicó en rangos similares en el trabajo de Seligson.

El Congreso de la República fue la entidad que ocupó el segundo lugar dentro de las proporciones de baja confianza, con el agravante que mostró un comportamiento contrario a los partidos políticos: en lugar de generar más credibilidad entre los ciudadanos, la misma decrece. No obstante, las **fuerzas armadas** que ocupan el cuarto lugar en la encuesta de Seligson de menor a mayor confianza, se sitúan en el caso de la presente investigación, prácticamente en el mismo rango que los diputados. Hay coincidencia en ambos trabajos en cuanto a la valoración de las **municipalidades**, las cuales ocupan buenas posiciones en la opinión ciudadana (ASIES-U. De Pittsburgh, 1997:49 y 68).

La encuesta sobre las sociedades centroamericanas y el Latinobarómetro, también ubica a los **partidos políticos** en el rango de baja credibilidad (62% de desconfianza), seguidos en su orden por el **gobierno** (57% de desconfianza), las **fuerzas armadas** (54% de desconfianza) y la **asamblea legislativa** (52% de desconfianza) (PNUD-IIDH-CAPEL, 1996:47). 2.5.2. Opiniones de dirigentes y tomadores de opinión sobre instituciones políticas.

7.2. Opiniones de dirigentes y tomadores de opinión, sobre instituciones políticas.

Existe una opinión generalizada sobre las razones por las cuales la población encuestada situó en primer rango a las municipalidades, al gobierno central y al Tribunal Supremo Electoral, en términos de confianza institucional. En los dos primeros casos, la explicación se sitúa por el lado de la mayor proximidad, visibilidad y concreción de tales instituciones. En efecto, para varios entrevistados, la corporación y principalmente el alcalde son instituciones "personalizables" y relativamente "familiares", y hasta "cotidianas" para los ciudadanos (Amaro, N., A. Burgos, M. von Hoagen, C.A. Siliézar, A. Colom). Ello hace posible que.... "si la población tiene alguna duda puede

recorrir inmediatamente a sus autoridades locales... y tiene la libertad y quizás hasta la confianza de cuestionar sus actuaciones... Esta situación no se da con el resto de autoridades. Con los legisladores, por ejemplo, la población ha externado incluso su rechazo, precisamente porque esta cercanía que existe con los funcionarios municipales no se da en otros casos" (Balsells, J.).

Por su parte, el **gobierno central** -y dentro del mismo, la figura del Presidente de la República- también participa de algunas de estas características del poder "individualizable", sobre todo en sociedades en las que el presidencialismo se encuentra fuertemente enraizado en la cultura política, tal como ocurre en Guatemala. Así, la posibilidad que tiene el vecino de percatarse de la obra pública directa ejecutada por el gobierno central, los ministerios y los fondos sociales, explicaría esta valorización igualmente positiva, frente a la apreciación más crítica hacia el legislativo por ejemplo, un órgano más "alejado y distante", aparentemente menos identificable, de carácter colegiado, y cuyas funciones pueden resultar confusas para la población, en comparación con las tareas ejecutivas del gobierno central. A ello se añade que los diputados están muy poco ligados a sus distritos (Rodas Martini, P.; N. Amaro, A. Colom, M. von Hoagen, R. Rosales). También habría que agregar la imagen negativa que todavía proyecta la asamblea, como consecuencia del "pasado tenebroso" que provocó la depuración de varios diputados, durante la administración de Ramiro de León Carpio, a raíz del fallido golpe de Estado de Serrano Elías, en 1993 (Saca, E.).

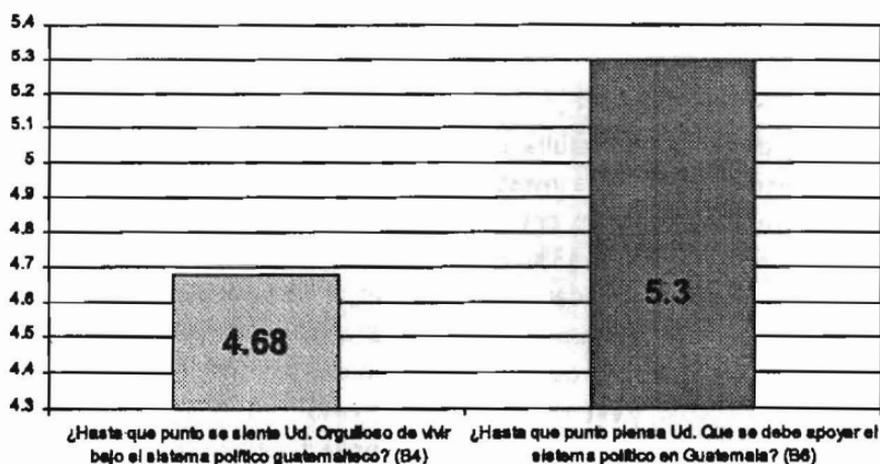
La evaluación del **Tribunal Supremo Electoral** se fundamentaría en otras razones, según los propios entrevistados. En efecto, no se trata ni de cercanía o proximidad con la población, ni tampoco de ejecución de obra pública. Para encontrar las causas es necesario considerar que el único ejercicio político de ciudadanía que tienen los guatemaltecos, ha sido el de votar. La puesta en acción de su cultura política se ha tradicionalmente reducido a ello y, a pesar de las dictaduras y de los gobiernos militares, nunca se dejó de hacer. Ello explicaría en parte, la valoración positiva de las autoridades electorales, que lograron a partir de 1984, preparar y ejecutar elecciones no viciadas (Taracena, A.). Por otra parte y dentro de este contexto, desde el inicio de la apertura política restringida, no se produjeron fraudes electorales ni gobiernos impuestos como en el pasado, y la voluntad popular fue respetada, debido en gran medida al funcionamiento del TSE (Rosal, R.). El Tribunal tiene igualmente un buen manejo de imagen y de prensa, los magistrados hacen esfuerzos por mantener su credibilidad, a pesar de algunas

deficiencias técnicas, como ocurrió con el retraso en el cómputo de los resultados, en las elecciones generales de 1999 (Fernández, D.). En síntesis, la confianza de la población en sus autoridades electorales se explicaría en función del desempeño relativamente aceptable y prestigioso de aquellas, a lo largo de los últimos 16 años, desde que organizaron las elecciones a la Asamblea Nacional Constituyente de 1984, hasta la fecha (von Hoagen, M. A. Colom, P. Rodas Martini).

7.3. Valoración del sistema político:

Los datos para las dos preguntas de las cuales se desprende una valoración del sistema político guatemalteco (orgullo de vivir bajo dicho sistema y conveniencia de apoyarlo), muestran una actitud más positiva que aquella que se evidenció en relación con las instituciones individualmente consideradas. En efecto, y según lo muestra la siguiente gráfica, con respecto a la primera pregunta, se sitúan por encima de la media, y en el caso de la segunda, cercanas a la escala de mayor apoyo:

Gráfica 8
Medida de apoyo al sistema político guatemalteco (1999)

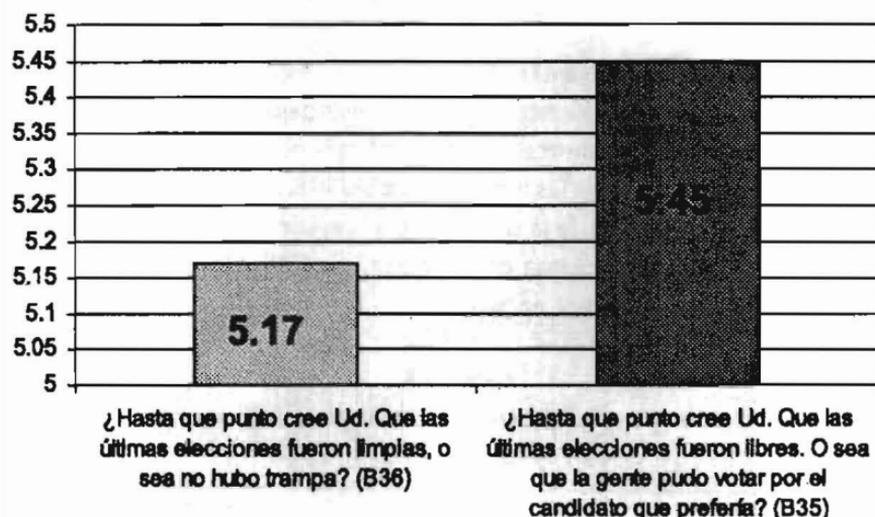


7.4. Credibilidad del proceso electoral:

La indagación sobre el proceso electoral separa dos situaciones: **elecciones limpias** y **elecciones libres**. Ello distingue la no manipulación de los resulta-

dos expresados por los ciudadanos (elecciones limpias), y la ausencia de restricciones y cortapisas, para que participen todos los candidatos que lo deseen (elecciones libres). Los resultados muestran, al igual que en el caso anterior, una ponderación semejante.

Gráfica 9
Medida de opinión sobre el proceso electoral (1999)

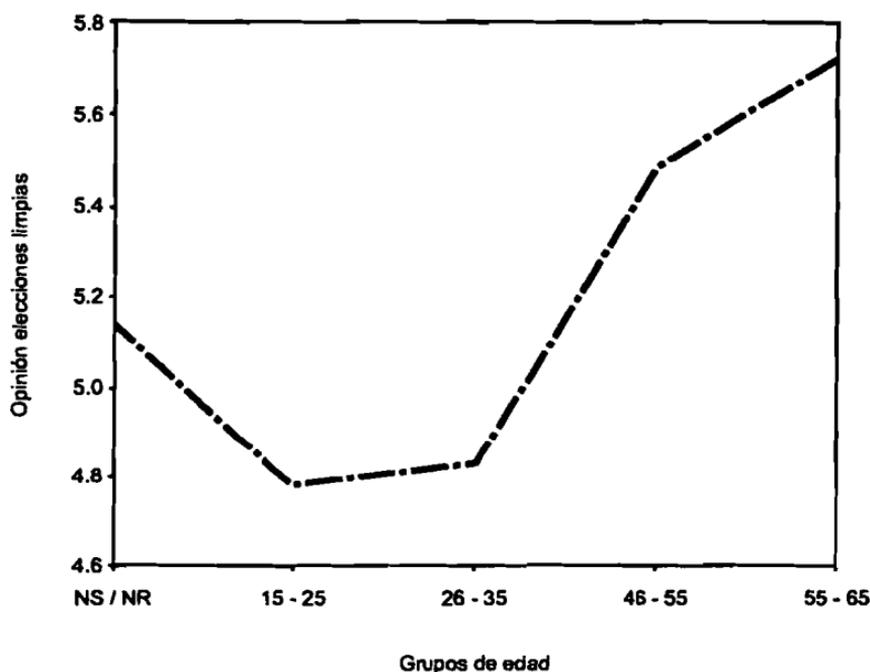


Otros estudios muestran resultados similares sobre el tema de la **confianza en las elecciones**. Así, en la investigación de FLACSO sobre gobernabilidad en Guatemala, 31% de los entrevistados consideraron que las elecciones eran **limpias**, en contra de 43% que opinaron lo contrario. Como no se hizo la diferencia entre elecciones limpias y libres, la interpretación que privó sobre los resultados fue que muy posiblemente los entrevistados “mezclaron” ambas categorías, ya que en el año en que se realizó la encuesta no se había suscrito la paz, y el conflicto armado interno constituía una seria limitante para una participación electoral más amplia de otras tendencias políticas que aún participaban en la guerra (Gálvez, Víctor, 1995:106).

Por otra parte, existe una relación entre la edad y la valoración positiva o negativa del proceso electoral. En efecto, los más jóvenes dudan más del proceso electoral y son, en términos comparativos, los que menos votan en

las elecciones generales (porque no cuentan con cédula de vecindad, porque no están inscritos en el padrón, o porque simplemente optan por no asistir a las urnas). Los grupos de edad comprendidos entre los 35 años y más son quienes más concurren a votar de acuerdo a las estadísticas nacionales, y también, los que mejores opiniones expresaron dentro de la encuesta sobre tales procesos, tal como la muestra la siguiente gráfica:

Gráfica 10
Opinión de grupos de edad, sobre el proceso electoral



7.5. Valoración de los gobiernos central y local, de acuerdo a satisfacción de necesidades:

Este tipo de valoración vinculó a los gobiernos central y local con una satisfacción global de las "necesidades de la gente". Se considera que al momento de plantear las preguntas, el encuestado tuvo en mente no un determinado servicio (como ocurrió con el tema explorado en el capítulo 4 de este informe), sino la gestión estatal global, pero en función de la atención a sus necesidades. La dispersión de las respuestas es alta y no se percibe una

diferencia importante, lo que apunta a la idea de que los vecinos aprovecharon para indicar su grado de insatisfacción con el Estado, representado tanto por el gobierno central, como por el local.

7.6. Honestidad de funcionarios públicos:

Los juicios sobre la honradez de los funcionarios públicos guardan una estrecha relación con la confianza que los ciudadanos depositan en ellos, o en las instituciones a las que pertenecen, tal como ya se indicó en el numeral 7.1. analizado. En efecto, a nivel nacional, los diputados son considerados como los menos honestos y más corruptos (el 57.3% de los encuestados opinó que eran "algo corruptos" y "muy corruptos") seguidos por los ministros (53.1% los consideraron igualmente como "algo corruptos" y "muy corruptos"). Por su parte, los alcaldes y los miembros de la corporación municipal, tuvieron valoraciones más altas de "muy honestos", y "algo honestos" y correlativamente menores de "algo corruptos" y "muy corruptos" (estas dos últimas valoraciones sumadas obtuvieron 49.1% y 45.9%, respectivamente). Ello evidencia que la evaluación de la honestidad-corrupción de los alcaldes y de las corporaciones municipales son muy semejantes, aunque los miembros de la corporación aparecen ligeramente mejor considerados. Ello puede deberse a que los concejos municipales, como órganos colegiados, son menos individualizables que el alcalde, cargo personalizado por excelencia.

CUADRO 31
Honestidad de funcionarios públicos (1999)

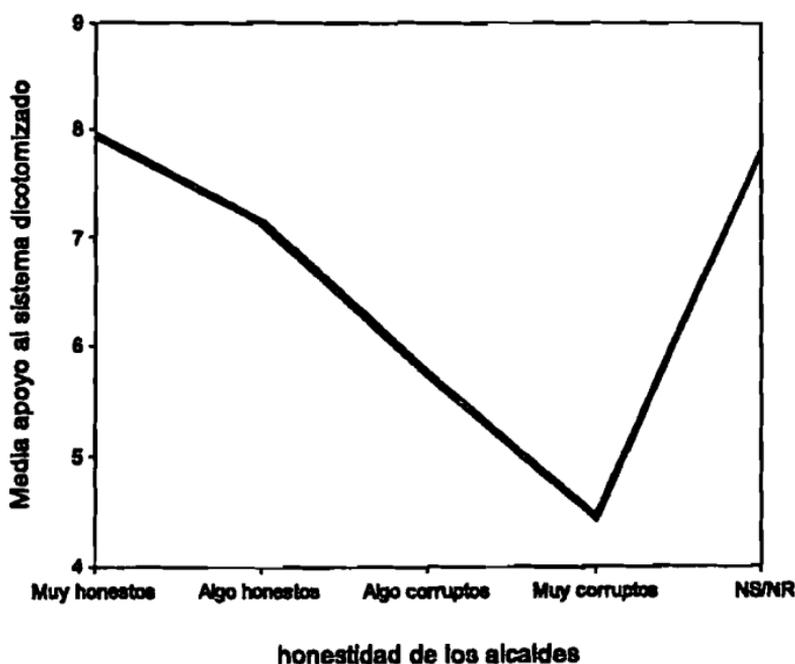
Pregunta		Muy honestos y algo honestos	Algo corruptos	Muy corruptos	NS/NR
¿Hasta qué punto diría Ud. que son honestos los?	Diputados (HON1)	322 (26.9)	356 (29.7)	330 (27.6)	190 (15.9)
	Ministros (HON2)	363 (30.3)	376 (31.4)	260 (21.7)	199 (16.6)
	Alcaldes (HON3)	510 (42.6)	361 (30.2)	22699 (18.9)	
	Miembros del consejo municipal (HON4)	524 (43.8)	358 (29.9)	1921 (16.0)	23 (10.3)

Al considerar las diferencias por tamaño de estrato municipal, se confirma la tendencia nacional: los diputados y luego los ministros son considerados como menos honestos, que los alcaldes y que los miembros de los concejos municipales. En igual forma, se corrobora la otra tendencia ya identificada en cuanto al carácter más crítico de los habitantes de los municipios grandes, en comparación con el de los municipios medianos y pequeños. Manteniendo el comportamiento anterior de juzgar menos honrados a los diputados y ministros que a los alcaldes y miembros de la corporación, los vecinos de los municipios grandes muestran índices más bajos que sus colegas de los municipios medianos y pequeños en las opciones "muy honestos" y "algo honestos". En forma similar, exhiben proporciones más altas para las opciones "algo corruptos" y "muy corruptos", que los restantes vecinos de los municipios de los estratos I y II. Las explicaciones sobre la posible circulación de información y nivel de demandas y organización entre los municipios más densamente poblados, respecto de los medianos y pequeños, también pueden resultar válidas en el presente caso.

Es importante mencionar como aspecto relevante que quienes apoyan al sistema, tienden a opinar positivamente sobre la honestidad del alcalde municipal, tal como lo muestra la gráfica siguiente:

Gráfica 12

Apoyo al sistema y opinión honestidad alcalde municipal

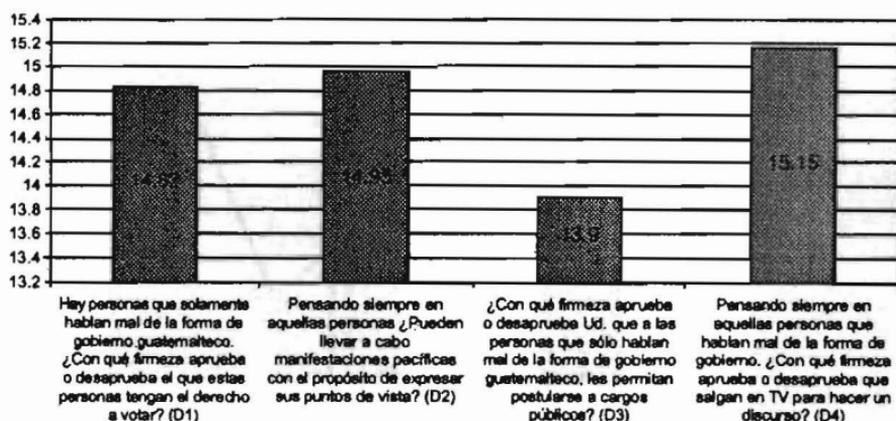


7.7. Tolerancia o derecho a disentir:

La medición del grado de tolerancia o derecho a disentir se estableció a través de cuatro categorías: a.- El derecho al voto. b.- La manifestación pacífica. c.-La opción de postularse a cargos públicos. d.- la posibilidad de expresarse por televisión. El elemento que caracteriza la distinción o diferencia que debe ser respetada, y que posiciona a los encuestados y los indaga sobre su nivel de aceptación o rechazo, es la expresión "personas que hablan mal de la forma de gobierno guatemalteco". En otras investigaciones, el término empleado para marcar esta distinción o diferencia fue "grupo de personas con ideas políticas diferentes a las suyas" (Gálvez, Víctor, 1995: 111). En las encuestas de Seligson, ya citado en este informe, no se conoce el texto de la pregunta (ASIES-U. de Pittsburgh, 1997).

Para indagar la tolerancia en relación a los cuatro comportamiento anteriores, se utilizó una escala con valores de 1 a 10, en la cual se explicó que 1 = **desaprueba firmemente** y 10 = **aprueba firmemente**. Al aplicar promedios (en forma semejante a lo que se trabajó para el caso de las escalas de las preguntas anteriores), se tiene una media que corresponde a 5. El análisis de la gráfica muestra que los menores niveles de tolerancia apuntan a la postulación de candidatos, y los más altos para la opción de utilizar los medios de comunicación. El voto y la práctica de manifestaciones alcanzaron ponderaciones muy semejantes.

Gráfica 13
Media de Tolerancia Política



En otros estudios se evidenciaron niveles de tolerancia cercanos al 50% para la posibilidad de organizarse en partidos políticos y expresarse en público, mientras que descendieron al 40% en relación a manifestaciones públicas y a elegir representantes (Gálvez, Víctor, 1995:111). También se detectaron situaciones de intolerancia hacia la práctica electoral, definidas como aquellas por debajo de 50%, para la opción de postularse para un cargo público (ASIES-U. de Pittsburgh, 1997:67).

Al relacionar la variable tolerancia dicotomizada (TOLER-DI) con la variable apoyo al sistema dictomizado (APOYO -DI)⁹, se integran cuatro grupos de vecinos, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO 32
Relación tolerancia y apoyo al sistema (1999)

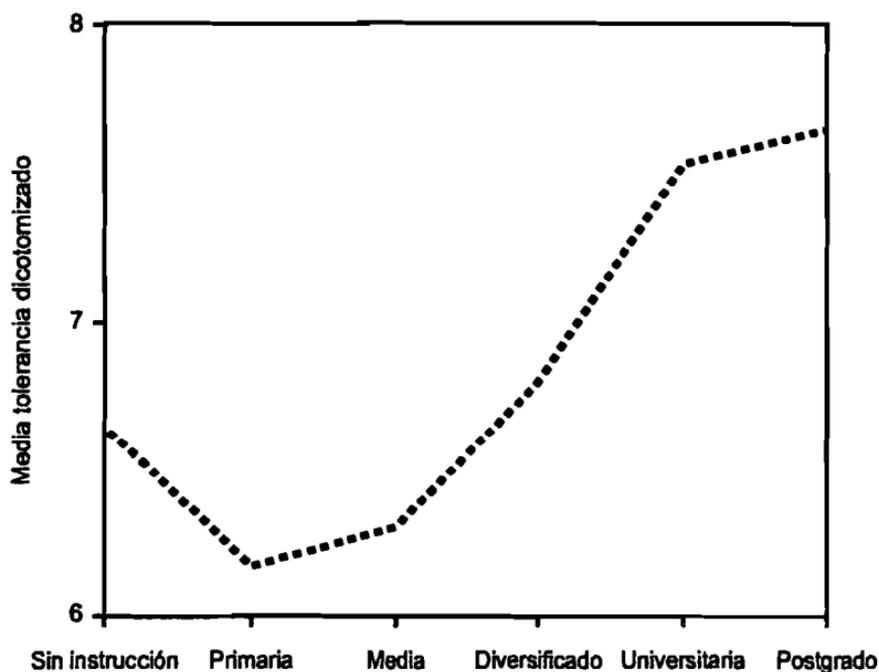
	Apoyan al Sistema	No Apoyan al Sistema
Son Tolerantes	460	317
	(38.4)	(26.5)
No Son Tolerantes	297	120
	(24.8)	(10.0)
Sig. Asintótica = .000		

De los cuatro grupos, los que ofrecen mayor interés para el análisis son el primero y el último. En efecto, la actitud de quienes no exhibieron niveles de tolerancia y apoyan al sistema (10.0 %), es la que ofrece mayor riesgo para la consolidación de la democracia y la sedimentación de sus valores. Por su parte, de los que son tolerantes y también apoyan el sistema (38.4%), es de quienes se podría esperar más aportes en tal sentido; y en términos comparativos, representan una relación de 3.8 a 1. La comparación entre países de la región resultaría igualmente interesante. Las proporciones de los dos grupos intermedios, resultaron ser muy semejantes.

⁹ Estas variables están formadas por todas las respuestas a las preguntas sobre tolerancia, y luego separadas en dos categorías: sí, que corresponden a los valores de más de 50% en el promedio, y no, aplicables a menos de 50% en el promedio. Un procedimiento similar se siguió para construir la variable apoyo al sistema dicotomizado.

Por otra parte, también existe una relación entre el nivel de instrucción y educación de los encuestados, y su grado de tolerancia. La tendencia se explica en los siguientes términos: a mayor instrucción y educación, mayor tolerancia. No obstante, entre los que no cuentan con educación formal, la tolerancia es ligeramente más elevada que la de aquellos que poseen los niveles primario y medio. La situación principia a cambiar a partir del diversificado, para hacerse evidente entre los estudios universitarios y de postgrado, tal como la siguiente gráfica lo evidencia:

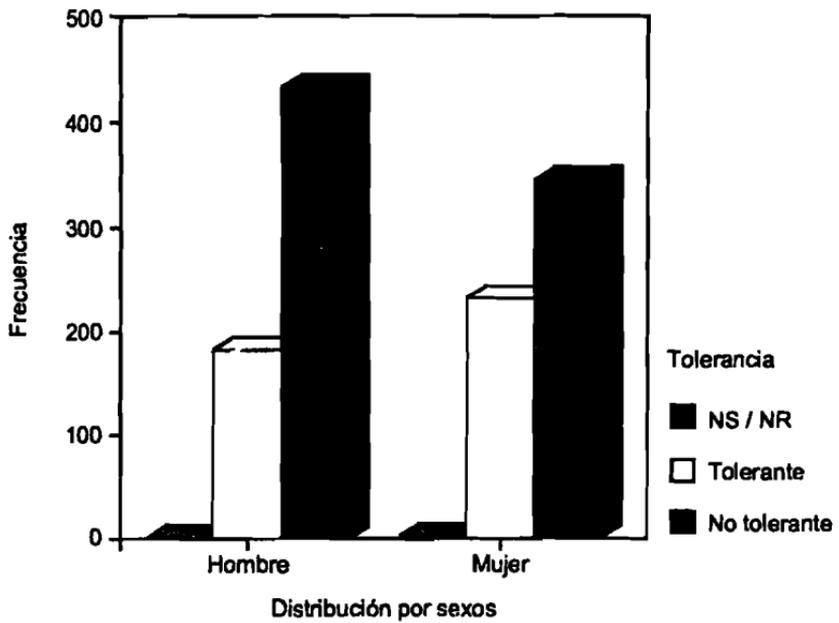
Gráfica No. 14
Tolerancia por nivel de instrucción y educación



Recodificado de educación nivel de instrucción

Siguiendo esta misma línea de análisis, son los hombres los que muestran menor nivel de tolerancia que las mujeres encuestadas, según lo evidencia la siguiente gráfica, en la que la distancia entre las columnas es más aguda entre los varones que entre las mujeres. Ello podría explicarse por la función más activa y agresiva que le acuerda el género a los primeros, pero también por el carácter "machista" que igualmente les asigna la cultura patriarcal.

Gráfica 15
Tolerancia por sexo



REPRESENTACIONES E IMÁGENES DE LOS CIUDADANOS SOBRE EL PODER, SU EJERCICIO Y LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO:

En relación a las **imágenes o representaciones** que los ciudadanos van sedimentando sobre el Estado, el poder y su ejercicio, existen pocos estudios empíricos; se trata en consecuencia, de una primera aproximación al tema. Se abordaron a través de la encuesta, cuatro aspectos: **a.- El carácter del Estado. b.- La neutralidad o el "clientelismo" en las relaciones Estado-ciudadano. c.- Las representaciones del poder político. d. Las opiniones de los líderes y tomadores de decisión entrevistados.**

El **carácter del Estado** se exploró a través de preguntas sobre la gratuidad y obligatoriedad de los servicios públicos estatales (preg. EST1), y sobre si al Estado le corresponde resolver "todos los problemas de la gente" (preg. EST2).

Lo relativo a la **neutralidad o clientelismo en las relaciones Estado-ciudadano**, se intentó medir a través de preguntas sobre la utilización de recursos del Estado, para favorecer a quienes votaron por un determinado equipo de gobierno (preg EST10), o si "las cosas se consiguen mejor en la municipalidad" a través de buenas conexiones (preg. EST5), y sobre la calidad de administración del Estado y sus servicios (preg. EST4).

Las **representaciones sobre el Estado** se evaluaron mediante la aceptación/rechazo a la figura del "hombre fuerte" como gobernante (preg. POD1), la conveniencia de la concentración de recursos financieros y decisiones (preg. POD2), y la posibilidad de la división de poderes del Estado, como factor político redistributivo (preg. POD3).

8.1. El carácter del Estado:

En cuanto a la interrogante sobre si los servicios públicos deben ser gratuitos, por considerarlos una obligación del Estado o no, los vecinos encuestados respondieron de la manera siguiente:

CUADRO 33

Opinión sobre la obligatoriedad y gratuidad de los servicios públicos estatales Total de municipios (1999)

¿La prestación de los servicios públicos debe ser gratis, porque es obligación del Estado? (EST1)	
Muy de acuerdo	796 (66.5)
Algo de acuerdo	192 (16.0)
Algo en contra	126 (10.5)
Muy en contra	50 (4.2)
NS/NR	34 (2.8)

En relación a la diferencias entre estratos municipales, se registra una tendencia semejante; no obstante, conforme se incrementa el tamaño del municipio, la tendencia tiende a debilitarse ligeramente. Así, en el estrato III aumenta la opción "algo de acuerdo", con un 32.0% de las preferencias sobre el 16.0% para el nivel nacional.

CUADRO 34

Opinión sobre la obligatoriedad y gratuidad de los servicios públicos por estratos de municipios (1999)

Pregunta	Respuestas	Estrato I	Estrato II	Estrato III
¿La prestación de los servicios públicos debe ser gratis, porque es obligación del Estado? (EST1)	Muy de acuerdo	468 (70.6)	220 (66.5)	108 (53.2)
	Algo de acuerdo	79 (11.9)	48 (14.5)	65 (32.0)
	Algo en contra	64 (9.7)	40 (12.1)	22 (10.8)
	Muy en contra	32 (4.8)	15 (4.5)	3 (1.5)
	NS/NR	20 (3.0)	8 (2.4)	5 (2.5)

La percepción que corresponde a la pregunta anterior y que se acerca a la imagen del "Estado social o benefactor", también se encontró en el caso de otras indagaciones ya analizadas (capítulo 3.2.). En efecto, como se recordará, al preguntar sobre si era correcto que solo recibieran servicios de la municipalidad los que podían pagar por ellos (preg. GLN33), 69.4% de respuestas se situaron en la opción "algo en contra" y "muy en contra". En forma semejante, al interrogar a los vecinos encuestados si estaban de acuerdo o no con pagar más arbitrios municipales para que dicha instancia mejorara los servicios (preg. LGL3), la negativa correspondió a 63.3%. Existe entonces, una coherencia sobre esta imagen del Estado a niveles nacional y local, a lo largo de la encuesta.

Es necesario tener presente, que frente a otros países del continente que lograron promover una cierta imagen del Estado del bienestar, incorporando en mayor o menor medida y de acuerdo a las particularidades nacionales, la participación colectiva y las prestaciones sociales, en la mayor parte de Centroamérica (a excepción de Costa Rica) dicha imagen no logró mayor desarrollo.

La legislación y la previsión social (Código de Trabajo, jurisdicción privativa para el arbitraje y la conciliación entre capital y trabajo, seguridad social, etc.) se difundieron en Guatemala solo a partir del movimiento revolucionario del 20 de octubre de 1944. No obstante, la intervención extranjera de 1954, el desarrollo del anticomunismo como ideología de Estado, el clima permanente de guerra fría y la polarización insurgencia-contrainsurgencia (acrecentada a inicios de la década de 1960), limitaron las posibilidades de responder a las demandas sociales de los sindicatos obreros y campesinos, de los pobladores de áreas marginales urbanas, de los servidores públicos, etc.; demandas que fueron interpretadas por el Estado como parte de la "lucha contra el sistema" y producto del "complot del comunismo internacional".

La lógica del conflicto armado interno en la que se sumió el Estado, sobre todo a partir de la década de 1980, así como la crisis económica y fiscal de aquellos años, provocaron una disminución apreciable de la inversión pública, hasta niveles realmente críticos y el abandono de muchos componentes de las políticas sociales, amén de la ineficiencia creciente del aparato estatal. Todo ello contribuyó a acrecentar los déficits sociales en educación, salud, nutrición, previsión social, etc. (Castellanos, E., Carlos González y René Poitevin, 1992, Gobierno de la República, Política Económica y Social, 1991).

El Estado guatemalteco, lejos de promover políticas sociales, excluía a la población de sus beneficios, la perseguía y reprimía e imponía un orden político cada vez más ilegal e ilegítimo, basado en el fraude electoral como mecanismo de alternabilidad en el ejercicio del poder (Comisión para el Esclarecimiento Histórico, 1999). Dentro de este contexto, ¿cómo es posible entonces que los guatemaltecos, principalmente en el área rural, hayan sedimentado una imagen que se acerca a la del Estado del bienestar, y reclaman su presencia e intervención? Una posibilidad de respuesta se sitúa por el lado de la debilidad de otras alternativas, como el propio mercado y la empresa privada, esta última igualmente débil al igual que el Estado y tradicionalmente interesada por actividades de rápida recuperación de la inversión y rentabilidad. Ello explica, en parte, la escasa acogida que la mayor parte de encuestados (principalmente entre los municipios pequeños) mostró hacia la opción relativa a que el capital privado se encargue de prestar los servicios públicos deficitarios y de mala calidad, brindados por la administración central o las locales.

Lo anterior también se confirma con el resultado de la siguiente pregunta, que indaga si el Estado debe resolver o no, "los problemas de la gente". Considerados a nivel nacional y de cada uno de los estratos municipales, los datos tienen una ponderación similar:

CUADRO 35
Resolución de problemas por el Estado (1999)

¿El Estado debe resolver todos los problemas de la gente? (EST2)	
Muy de acuerdo	405 (33.8)
Algo de acuerdo	303 (25.3)
Algo en contra	212 (17.7)
Muy en contra	233 (19.5)
NS/NR	45 (3.8)

8.2. La neutralidad o el "clientelismo" en las relaciones Estado-ciudadano:

Con referencia a la opinión de los vecinos sobre si los recursos del Estado deben ser utilizados para favorecer a los que votaron por el gobierno, las respuestas mostraron una clara tendencia de rechazo a esta aseveración, tal como lo evidencia el siguiente cuadro:

CUADRO 36
Uso de recursos del Estado (1999)

¿Es correcto que los recursos del Estado se usen para favorecer a los que votaron por el gobierno? (EST10)	
Muy de acuerdo	72 (6.0)
Algo de acuerdo	87 (7.3)
Algo en contra	175 (14.6)
Muy en contra	806 (67.3)
NS/NR	57 (4.8)

Al plantear una pregunta similar sobre la neutralidad o clientelismo en las relaciones entre el ciudadano y el Estado, pero teniendo como referente a la municipalidad (preg. EST5), se obtiene un resultado distinto: la inversión del modelo, puesto que ahora los vecinos si están de acuerdo con que las "buenas conexiones" (o conectes) son el mecanismo idóneo para obtener algún resultado en la gestión local:

CUADRO 37
Forma de obtener resultados en la gestión municipal
Total de municipios (1999)

Las cosas se consiguen en la municipalidad solo si se tienen buenas conexiones (ESTS)	
Muy de acuerdo	519 (43.4)
Algo de acuerdo	284 (23.7)
Algo en contra	102 (8.5)
Muy en contra	212 (17.7)
NS/NR	80 (6.7)

Las relaciones y percepciones de los procesos administrativos y políticos de los gobiernos municipales, parecen reflejar una dinámica distinta de aquella relacionada con el Estado globalmente considerado. Así, el 67.1% de los encuestados muestra acuerdo con la dinámica de las conexiones para la consecución de objetivos individuales y colectivos, cuando se trata del ámbito local y dentro de ellos, un 43.4% respondió "muy de acuerdo", lo cual enfatiza aún más la tendencia de la respuesta. En lo que respecta a los estratos poblacionales, a pesar de que se mantiene una tendencia clara al acuerdo, la misma disminuye a medida que se asciende en el tamaño del estrato, tal como se muestra a continuación:

CUADRO 38
Forma de obtener resultados en la gestión municipal
Municipios por estratos (1999)

Pregunta	Respuestas	Estrato I	Estrato II	Estrato III
¿Las cosas se consiguen en la municipalidad solo si se tienen buenas conexiones? (EST5)	Muy de acuerdo	300 (45.2)	144 (43.5)	75 (36.9)
	Algo de acuerdo	131 (19.8)	87 (26.3)	66 (32.5)
	Algo en contra	41 (6.2)	33 (10.0)	28 (13.8)
	Muy en contra	144 (21.7)	48 (14.5)	20 (9.9)
	NS/NR	47 (7.1)	19 (5.7)	14 (6.9)

Otra indagación complementa el panorama de las relaciones entre el ciudadano y el poder público. En efecto, al ser preguntados sobre si el Estado es un "mal administrador y prestador de servicios" (EST4), el 53.3% de los entrevistados respondió afirmativamente, frente al 29.4% que contestó "algo en contra" y "muy en contra" y un 17.2% que se refugió en el tradicional NS/NR. Así, a pesar de las afirmaciones en el sentido que debe ser el Estado el que resuelva los problemas de la gente y proporcionar los servicios públicos de forma gratuita, no se le evalúa como eficiente en este sentido.

Lo anterior significa que, a pesar de que un poco más de la mitad de los entrevistados no considera que el Estado sea un buen administrador y prestador de servicios, ratifica su interés porque el mismo continúe proporcionándolos. Ello permite dos líneas de interpretación. La primera se fundamenta en el hecho de que el cuestionamiento sobre la calidad y pertinencia del comportamiento de un agente, no necesariamente lleva a invalidarlo, sino todo lo contrario, a exigir que mejore dicho comportamiento. Aplicando este razonamiento al caso del Estado, **los usuarios son críticos hacia el mismo, pero no por ello piensan que debe sustituirse**. Algunas de sus características como tal (el interés público que representa, su aparente neutralidad, el hecho de que es más fácil que se ejerzan presiones sobre él que sobre los entes privados, etc.), puede que sigan haciéndolo atractivo para los usuarios.

La segunda línea de interpretación apunta a considerar que las posibilidades de sustitución de un agente prestador de servicios públicos, también están relacionadas con la oferta o la existencia de otras opciones, para poder escoger. En el presente caso, el desarrollo y características de las empresas privadas, a pesar de las bondades que el discurso de quienes apoyan el mercado plantea, dista mucho de constituir una opción real y práctica, sobre todo para los habitantes de los municipios medianos y pequeños, que constituyen la mayoría del país, pues en ellos son prácticamente desconocidos quienes se interesan por los servicios públicos locales.

8.3. Las representaciones del poder político:

La figura providencial, paternalista y con claros rasgos autoritarios que se simboliza en la expresión, muchas veces empleada en el discurso político, de recurrir a "un hombre fuerte" para poder "hacer las cosas", muestra su arraigo en la cultura política de los guatemaltecos encuestados, según lo muestra el siguiente resultado:

CUADRO 39
Carácter del gobernante. Total de municipios (1999)

En países como el nuestro, para poder hacer las cosas es necesario tener un hombre fuerte como gobernante (POD1)	
Muy de acuerdo	650 (54.3)
Algo de acuerdo	218 (18.2)
Algo en contra	110 (9.2)
Muy en contra	144 (12.0)
NS/NR	75 (6.3)

El 72.5% de los encuestados manifestó acuerdo con la figura política autoritaria, contra un 21.2% que mostró algún grado de desacuerdo al respecto. En el cruce con los estratos municipales, se percibe que en la medida en que se asciende en el tamaño del mismo, las respuestas tienden a ser menos categóricas, y aunque manteniendo la tendencia general, se incrementan

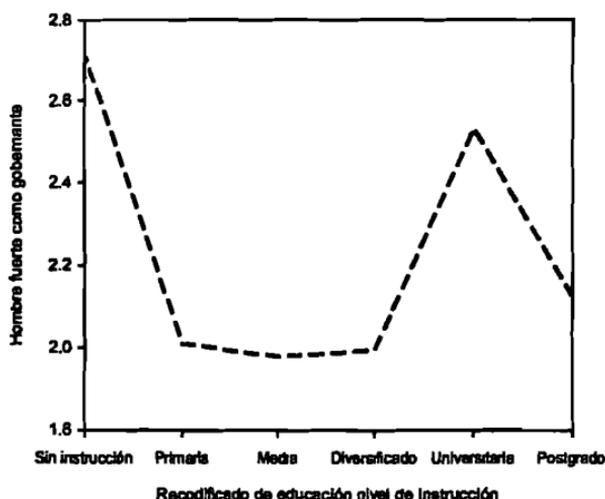
ligeramente las respuestas de desacuerdo sobre la opción. En los municipios más pequeños y, por ende, los más alejados de la circulación de ideas y críticas, parece ser que es donde anidan con más intensidad, ciertos valores autoritarios, según se observa en el cuadro que sigue.

CUADRO 40
Carácter del gobernante. Municipios por estratos (1999)

Pregunta	Respuestas	Estrato I	Estrato II	Estrato III
En países como el nuestro, para poder hacer las cosas es necesario tener un hombre fuerte como gobernante (POD1)	Muy de acuerdo	402 (60.6)	179 (54.1)	69 (34.0)
	Algo de acuerdo	99 (14.9)	56 (16.9)	63 (31)
	Algo en contra	38 (5.7)	42 (12.7)	30 (14.8)
	Muy en contra	79 (11.9)	37 (11.2)	28 (13.8)
	NS/NR	46 (6.9)	17 (5.1)	3 (6.4)

Por otra parte, también resulta interesante relacionar el nivel de instrucción con las preferencias por el "hombre fuerte". Contrariamente a lo que se esperaría, no existe una correlación evidente, pues tanto las personas que carecen de estudios como los que cuentan con nivel universitario, son quienes registran las preferencias más altas sobre el "hombre fuerte como gobernante", según ilustra la gráfica siguiente:

Gráfica 16
**Preferencia del "hombre fuerte como gobernante",
 por nivel de Instrucción y educación**



En contraste con las apreciaciones sobre la figura autoritaria, cuando se preguntó acerca de si las decisiones y los recursos económicos deberían estar concentrados en el Presidente, el patrón de respuesta cambia, disminuyendo sensiblemente el grado de acuerdo al respecto, tal como lo describe el cuadro que aparece a continuación:

CUADRO 41

Concentración de decisiones y recursos en poder central. Total de municipios (1999)

En países como el nuestro, conviene que los recursos económicos y las decisiones estén concentradas en el Presidente (POD2)	
Muy de acuerdo	233 (19.5)
Algo de acuerdo	183 (15.3)
Algo en contra	259 (21.6)
Muy en contra	396 (33.1)
NS/NR	126 (10.5)

Un 54.7% de los vecinos encuestados manifiesta desacuerdo con la concentración de recursos económicos y decisiones, mientras que un 34.8% indica algún grado de acuerdo con ello. La opción más seleccionada, en todo caso, fue "muy en contra" con el 33.1% de las preferencias. Al comparar los dos cuadros anteriores, pareciera existir una contradicción. La solución puede encontrarse al considerar el sentido que las personas tienden a darle a la expresión "hombre fuerte". En efecto, al analizar el sentido de las respuestas, puede concluirse que la categoría "hombre fuerte", se asocia con las **cualidades intrínsecas y personales del gobernante**, vinculadas con su fortaleza de carácter, decisión y hasta agresividad; mientras que los recursos (generalmente pensados en términos financieros), se refieren al cargo. Aunque podría parecer una diferencia sutil, es posible considerar que los encuestados (y a través de ellos, una buena proporción de ciudadanos guatemaltecos), valoran las características personales autoritarias, **pero no desean que en la institución presidencial se concentre demasiado poder**. De alguna manera, operan un desdoblamiento entre las cualidades personales del gobernante, y la concentración de funciones en el cargo del jefe del Ejecutivo.

En relación a los estratos poblacionales, se evidencia una tendencia a la disminución de la opción "muy de acuerdo", en la medida en que se asciende en el tamaño del estrato. La opción "algo en contra" también

muestra un comportamiento similar. Lo anterior coincide con las constataciones sobre el carácter aparentemente más crítico de los habitantes de los municipios más grandes, ya percibió en la pregunta anterior y en aquellas relativas a la satisfacción con la calidad de los servicios públicos que reciben.

CUADRO 42
Concentración de decisiones y recursos en poder central, por estratos de municipios (1999)

Pregunta	Respuestas	Estrato I	Estrato II	Estrato III
En países como el nuestro, conviene que los recursos económicos y las decisiones estén estar concentradas en el Presidente (POD2)	Muy de acuerdo	142 (21.4)	75 (22.7)	17 (8.4)
	Algo de acuerdo	91 (13.7)	40 (12.1)	52 (25.6)
	Algo en contra	99 (14.9)	88 (26.6)	71 (35.0)
	Muy en contra	243 (36.7)	106 (32.0)	47 (23.2)
	NS/NR	88 (13.3)	22 (6.6)	16 (7.8)

Sig. Asintótica = .000

Por otra parte, los resultados de la pregunta que indaga las opiniones de los encuestados sobre la distribución del poder entre los distintos organismos del Estado (POD3), parece coincidir con lo ya anotado sobre la presencia de un gobernante con características personales de un "hombre fuerte", pero ejerciendo una presidencia que no tenga concentrado un poder excesivo. La distribución del poder parece percibirse como la alternativa a una presidencia exorbitante, según las preferencias de la mayoría de los encuestados, tal como lo muestra el cuadro siguiente:

CUADRO 43

Apoyo a distribución de poderes del Estado (1999)

En países como el nuestro, el poder debería estar mejor distribuido entre los organismos centrales del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) (POD3)	
Muy de acuerdo	646 (54.0)
Algo de acuerdo	224 (18.7)
Algo en contra	72 (6.0)
Muy en contra	95 (7.9)
NS/NR	160 (13.4)

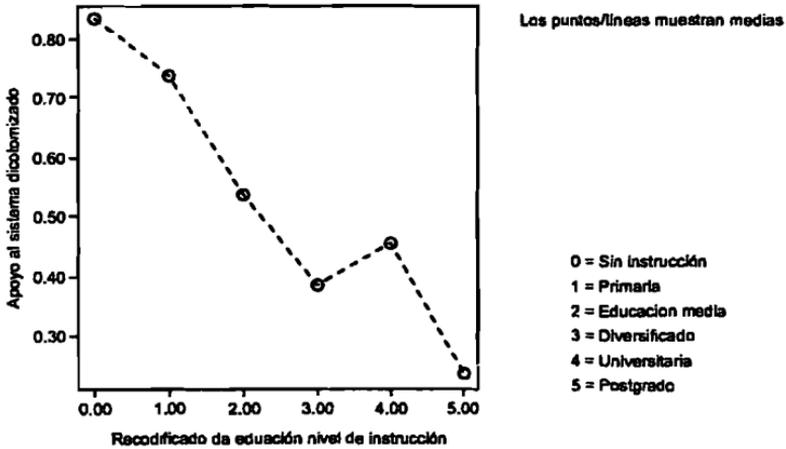
El grado de acuerdo sobre la forma de control y contrapeso político, manejado bajo la figura política redistributiva de la división de poderes, obtuvo un grado significativo de acuerdo entre los vecinos; un 72.7% de los encuestados manifestó algún grado de aceptación sobre el particular, siendo la opción "muy de acuerdo" la más seleccionada, con un 54.0% de los casos. Las opciones de desacuerdo hacia la distribución del poder no superan el 13.9% de los casos estudiados.

En lo que respecta a los estratos municipales, las opciones de aceptación ("muy de acuerdo" y "algo de acuerdo") aumentan conforme se asciende en el tamaño del estrato. Así, en el estrato I estas respuestas correspondieron al 68.7% del total; mientras que en el estrato II concentraron 71%, y en el III, 88%.

En relación al apoyo al sistema político guatemalteco (variable Apoyo di) se evidencia, a través de los resultados de la encuesta, que en la medida en que se avanza en los niveles de instrucción y educación, el apoyo al sistema disminuye sustancialmente. Ello mostraría, entonces, una combinación entre nivel de instrucción y nivel de crítica al sistema. No obstante, es importante mencionar que entre los que poseen grado universitario, se da un pequeño repunte sin que éste sea superior a la media general. El nivel "sin instrucción" es el que apoya en mayor medida al sistema político guatemalteco actual, tal como destaca la siguiente gráfica.

Gráfica 17

Apoyo al sistema por nivel de educación/instrucción



8.4. Las opiniones de los líderes y tomadores de decisión entrevistados:

La mayoría de las intervenciones de los entrevistados que se refirieron a este tema, se enfocaron en torno a la **concepción y al modelo de Estado** que puede derivarse de las repuestas de lo encuestados, algunas de cuyas ideas se sistematizan y agrupan en los siguientes puntos:

a.- La debilidad, la aparente inexistencia del Estado y su función:

Para algunos entrevistados existe una tendencia a identificar la crónica debilidad del Estado en Guatemala con su inexistencia, tesis a la que contribuyeron no pocos de los antropólogos culturalistas que trabajaron en el país, desde la década de 1930 y 1940. Su interés por estudiar las comunidades indígenas, llevó a tales antropólogos a considerar la existencia de algunas de ellas como cerradas al mundo exterior y relativamente autárquicas, funcionando prácticamente al margen del Estado (las comunidades tradicionales). No obstante, debe tenerse presente que a pesar de la debilidad del Estado, su presencia a nivel de las regulaciones (legislación), la obra pública, el propio trabajo forzado, etc., fueron evidencias palpables

para las poblaciones, indígenas y no indígenas, de la existencia del ente estatal. Las experiencias del trabajo forzado abierto o disfrazado (a través de la legislación laboral coercitiva que estuvo en vigencia hasta 1944) se convirtieron en las manifestaciones más visibles y concretas de la existencia del Estado. Por otra parte, el hecho de que los indígenas aportaron el principal contingente para las instituciones de defensa del país (ejército y policías) y que sobre sus espaldas se construyera el grueso de la infraestructura vial y productiva del país (caminos, carreteras, puentes, tendido eléctrico, telégrafos, puertos, habilitación de tierras para plantaciones, etc.), generó una percepción doble: por una parte, la idea de que ellos le resolvieron los problemas al Estado, y por la otra, que éste tiene en consecuencia una obligación de resarcirlos y de resolverles los propios problemas (Taracena, A.).

Paralelamente a esta percepción histórica, fundamentada en las relaciones desiguales hacia las comunidades indígenas y campesinas, e independientemente del modelo real de Estado que funcione en Guatemala y de su debilidad real, a ojos de la población, dicho ente es el único que aparece en condiciones de prestar servicios públicos, al margen de su calidad y cobertura. Ello es consecuencia, en gran medida, de la propia ausencia de fuerzas de mercado que se interesen en ofertar para sectores de población cuyos ingresos difícilmente les permitirían pagarlos; lo que deja al Estado como realidad casi única (Arenas, C.). Estas apreciaciones también son aplicables para el caso de las respuestas de los encuestados sobre el agente prestador de los servicios públicos, nivel de satisfacción y preferencias sobre su prestación, abordadas en el capítulo 4. de este informe.

b.- Las imágenes y el modelo de Estado:

Algunos entrevistados coincidieron en dibujar las notas que, en su opinión, caracterizarían el modelo del ente estatal en Guatemala: un Estado débil, que tolera la impunidad, legitimado por los Acuerdos de Paz y en el que priva la secretividad y no la transparencia (de la Torre, A.). Es asimismo, un Estado que debe fortalecer sus funciones esenciales, como la administración de justicia, cuyas insuficiencias lo desprestigian y generan peligrosas experiencias tales como los linchamientos de delincuentes o presuntos delincuentes. Para ello necesita desprenderse de algunas tareas que realiza pero que son accesorias o superfluas... consolidar un sistema político con orga-

nizaciones partidistas que permitan intermediar entre el pueblo y el poder, que recojan sus demandas de forma articulada y coherente, y que den participación auténtica a los ciudadanos; lo que permitiría liquidar el primitivismo y subdesarrollo político, así como a las camarillas de notables que usufructúan el poder (Toriello, L.).

CONCLUSIONES:

9.1. La descentralización en las investigaciones anteriores:

Los resultados de las investigaciones sobre **participación ciudadana, poder local y descentralización**, realizadas con el apoyo de la Fundación Ford y que aparecen citadas en el numeral 1.1. de la introducción de este informe, pusieron en evidencia cuestiones como las siguientes:

- a.- Que la descentralización se encuentra firmemente afianzada en el discurso de los funcionarios públicos, de los gremios empresariales y de muchos dirigentes políticos y aparece igualmente en los planes y programas de gobierno de las administraciones del período de la transición a la democracia (sobre todo a partir de 1987 a la fecha). Forma parte también del espíritu de los Acuerdos de Paz y, en algunos de ellos, aparece textualmente citada como parte de los compromisos estatales, que tales acuerdos implican.
- b.- Que paralelamente al campo discursivo, existe también una institucionalidad destinada a impulsar el proceso de descentralización, a través del sistema de concejos de desarrollo y que se han creado condiciones financieras para ello (la obligación constitucional del 10% para las municipalidades, y el financiamiento de programas como el Fondo de Solidaridad para obras conjuntas entre municipalidades, gobierno y vecinos).
- c.- Que a pesar de las coincidencias discursivas y de su traducción en planes y programas de gobierno, del andamiaje institucional y del apoyo financiero en aquellos campos en los que se produce, en la práctica no existen realizaciones realmente significativas de la envergadura que era de esperarse, dada las coincidencias anteriores, durante un espacio de tiempo que se extiende por más de una década, en el que el proceso de descentralización se ha impulsado.

- Lo anterior guarda relación con la falta de voluntad política que permite un avance más allá del discurso y que se proponga, a través de hechos concretos, descentralizar realmente el poder del Estado. También han influido en ello, las resistencias burocráticas y las decisiones erráticas en relación con algunas políticas públicas (el boicot a la descentralización educativa y a los cambios en su orientación por parte de la administración central, entre 1990-1993, por ejemplo), así como las insuficiencias del diseño institucional para poner en práctica la descentralización, y lograr la participación ciudadana y su funcionamiento (el sistema de concejos de desarrollo)¹⁰.
- d.- Dentro de este contexto, las autoridades municipales que fueron visitadas e indagadas, si bien manifestaron en términos generales desconocimiento sobre el carácter y contenido de la descentralización, la apoyaron en la medida en que intuyeron el fortalecimiento a sus respectivas gestiones.

Por otra parte y tal como se indicó al inicio de este informe, la presente investigación se propuso conocer las opiniones de los ciudadanos locales sobre el tema. Al respecto, se detectó un comportamiento similar al de las autoridades locales: desconocimiento sobre el sentido y carácter de la descentralización y apoyo a veces intuitivo a la misma, luego que su concepto era definido y explicado por los encuestadores. No obstante, como se muestra más adelante, este apoyo e interés no fue consecuencia únicamente de la explicación del concepto. Algunas experiencias reales de descentralización en el plano local (aunque pocas) también fueron evaluadas positivamente. Existe igualmente una serie de condiciones que acompañan el proceso de descentralización y que también recibieron una valoración positiva por los vecinos encuestados (como su mayor proximidad hacia la municipalidad frente al gobierno central, su interés por la participación ciudadana, por experimentar la traslación efectiva de mayores responsabilidades y recursos del gobierno central hacia el gobierno local, etc.).

¹⁰ El nivel de base de dicho sistema, los concejos locales de desarrollo, en el que debía concentrarse la participación de los vecinos de los municipios y que formaba parte de los compromisos de los Acuerdos de Paz, no fue aprobado debido al rechazo de las reformas constitucionales, luego del referéndum del 16 de mayo de 1999.

Las condiciones anteriores, que se analizaron en la encuesta y sobre las que se hace referencia en la segunda parte de estas conclusiones, integran el **panorama favorable al proceso de descentralización**. Este panorama favorable existe aunque el vecino no esté plenamente consciente de ello, porque su desconocimiento del término le impide percibirlo así.

9.2. La descentralización en la investigación actual: el panorama favorable al proceso descentralizador.

- Proximidad de los vecinos con el gobierno local:

Los vecinos manifiestan mayor acercamiento hacia sus municipalidades que hacia el gobierno central. En este sentido, quedó claramente establecido que los vecinos conocen el nombre de su alcalde en una proporción 14 veces mayor a su conocimiento sobre quién es el presidente del Congreso, y 7 veces mayor a lo que saben sobre el número de diputados que lo integran, por ejemplo. Por otra parte, únicamente el 12.6% de los encuestados ha solicitado en el último año algún tipo de ayuda o cooperación al gobierno central frente, al 30% que lo ha hecho, en el mismo tiempo, al gobierno local. Esta situación influye en la mayor valoración positiva hacia las municipalidades respecto de la administración nacional, aunque las municipalidades no cuenten con los mismos recursos que posee el gobierno nacional.

La mayor proximidad del ciudadano con el gobierno local, se comprueba también a través de las **opiniones valorativas** sobre las municipalidades, respecto del nivel central (aquellas pueden hacer “mejor las cosas” que el gobierno nacional y se les debe dar en consecuencia, “más responsabilidades y dinero”).

Por su parte, en cuanto a la imagen o visión que los vecinos se han formado de las municipalidades, destaca su opinión sobre la necesidad de fortalecerlas política y financieramente: un 60% de los indagados estimó que debe dársele más dinero y responsabilidades a las municipalidades, y 32.2% al gobierno central. Pero también consideran que los gobiernos locales deben ser más explícitos y abiertos en cuanto al manejo financiero de lo que recaudan. Las municipalidades son percibidas igualmente, como entes prestadores de servicios públicos locales, pero el servicio público se concibe más como una **obligación del Estado** (representado en el ámbito local por las municipalidades),

que como una prestación por la que **debe pagarse un precio o tarifa**, más o menos acorde con el costo de producción del mismo.

Relacionado con la anterior visión de la municipalidad como agente cuasi gratuito de prestación de servicios, se encuentra el **rechazo a pagar más impuestos**, aunque con ello se mejoren los servicios locales. Existe, no obstante, un reducido número de ciudadanos que sí están dispuestos a aumentar su carga tributaria; número que no llega a un tercio del total de encuestados (28.6%). En su caracterización, juegan elementos subjetivos más que objetivos (como la edad, el sexo, el nivel de ingresos, el nivel educativo, etc.). Ello permite concluir que el vecino dispuesto a tributar más es también el que está de acuerdo con la descentralización, con la participación ciudadana y que más apoya al sistema. Es precisamente en el terreno de las ideas favorables a la gestión local, donde se estructura este grupo de vecinos, que aunque es minoritario en términos cuantitativos, es muy coherente en su posicionamiento como ciudadano proclive a la participación, a la descentralización, al apoyo financiero del municipio, etc. Es decir, en el que anidan "virtudes cívicas" indiscutibles.

- **Prestación de servicios, evaluación y opiniones sobre a quién correspondería suministrarlos:**

En materia de servicios públicos locales, existe tanto a nivel de los hechos como de las percepciones de los vecinos, una clara especialización entre aquellos servicios considerados como propiamente municipales (que son los más), respecto de los considerados como típicamente nacionales o prestados por el gobierno central (que son los menos).

En cuanto a los juicios sobre el trato recibido en términos generales (no por servicio individualizado), destaca una mejor valoración de las municipalidades que del gobierno central. En los municipios pequeños, no solo los vecinos se acercan más a sus autoridades municipales, sino que estiman que el trato que reciben de ellas es mejor, frente a lo que sucede en los municipios medianos y sobre todo en los grandes. En estos últimos, los vecinos se relacionan menos con sus corporaciones municipales y son, además, más críticos al juzgar el trato que reciben de ellas.

Esta actitud crítica de los ciudadanos de los municipios de más de 80,000 habitantes también se registró al momento en que los mismos se pronun

cieron por los servicios públicos, individualmente considerados y juzgaron la calidad de éstos.

Las preguntas sobre servicios públicos locales no presentan diferencias significativas, con relación a las variables sexo, estado civil, ocupación, grado de información y grado de educación; sin embargo, poseen significación en lo referente a las diferencias entre municipios, por el tamaño del estrato al que pertenecen. En relación con estas diferencias, las tendencias son marcadas a medida que aumenta la densidad de habitantes del municipio.

En los municipios pequeños, es más escasa la oferta de servicios que en los grandes, lo que parece obedecer a la mayor capacidad financiera y técnica de las municipalidades, pero también a la importancia de los municipios más densamente poblados, y a sus posibilidades de organización y movilización para presionar a las instancias estatales, tanto locales como nacionales. Ligado a ello se encuentra la otra tendencia: a medida que se asciende en el número de habitantes, se observa claramente la disminución de la satisfacción de las personas con los servicios que reciben.

Según la hipótesis de trabajo que guió este eje temático, se consideró que el nivel de satisfacción con el trato y los servicios, estaba directamente relacionado con el nivel de aprobación para el agente que los presta. No obstante, la aprobación del agente no guarda necesariamente una relación directa con la satisfacción por los servicios que brinda. En efecto, aunque la municipalidad y/o la administración central obtuvieron niveles relativos de insatisfacción, en relación con ciertos servicios (recolección de basura, mercados, rastros o parques y áreas verdes en el caso de las municipalidades, por ejemplo), los vecinos corroboraron que tales agentes continuaran prestándoles los mismos.

Lo anterior significa que la decisión sobre el agente que potencialmente debe continuar haciéndose cargo de prestar un servicio público, no depende siempre ni necesariamente, del nivel de satisfacción del beneficiario. En esta decisión parecen jugar elementos ligados con la propia concepción del Estado y de la municipalidad (los servicios son un derecho y no una mercancía), pero también con las opciones reales (el escaso interés y presencia de las empresas privadas). En este último caso, solo en algunos municipios grandes es posible considerar esta opción la cual en todo caso, no despertó gran entusiasmo entre los vecinos. Como consecuencia de lo anterior pudo veri

ficarse casi una constante: los vecinos piensan que quien presta el servicio (gobiernos local o central, según el caso) debe seguir haciéndolo, a pesar de que no siempre estuvieron de acuerdo con la calidad del mismo. Pareciera haber un "arraigo" del prestador, independientemente de la calidad con la que proporciona el servicio en cuestión.

- Participación ciudadana y electoral:

Se analizaron tres formas de participación de los vecinos en los asuntos públicos: su concurrencia a cabildos abiertos, a reuniones con la corporación, y la participación electoral (tanto para elegir autoridades locales como nacionales). La participación en cabildos abiertos es la más baja, lo que guarda relación con la escasa convocatoria y práctica de los mismos, ya que son percibidos muchas veces por las corporaciones, como instrumentos para enjuiciar a las autoridades locales, y no como instancias de discusión. Únicamente el 14.5% del total de encuestados indicó que había tenido conocimiento de alguna convocatoria a cabildos abiertos, en sus respectivas circunscripciones. Y de esos 173 vecinos, asistieron 67 (38.7%). En los municipios pequeños es donde se convocan más cabildos abiertos: 18.5% de los encuestados de tales municipios respondieron que sí habían tenido conocimiento de algún tipo de convocatoria; situación que desciende conforme aumenta el tamaño del estrato. Entre los mediados la proporción es de 12.9%, y entre los de más de 80,000 habitantes, apenas de 3.9%. Ello puede encontrar una explicación en las dificultades para convocar a cabildos abiertos, en los municipios en los que existe mayor concentración demográfica.

Existe no obstante un reducido número de vecinos que sí participa en cabildos abiertos, y que fueron convocados para ello (5.6% del total). Este número es incluso mayor que el de quienes sí conocieron de la convocatoria al cabildo, pero no asistieron (8.9%). Algunas de las características de estos vecinos que mostraron interés por la figura de los cabildos abiertos, pone de manifiesto que se trata fundamentalmente de hombres con edades entre los 26 y 45 años, sin mayor educación formal y de ingresos medios, pero que compartían una característica en común: su alta proporción a apoyar la descentralización. Aquí vuelve a confirmarse la coincidencia con el nivel de manejo de "virtudes cívicas", independientemente de otras características (ingresos, religión, estado civil, etnia, etc.).

Por otra parte, el cabildo abierto como forma de participación es altamente valorada. Esta evaluación es positiva por parte de quienes han participado, pero también entre quienes no lo han hecho. En el caso de los municipios grandes, los pocos vecinos que han asistido a cabildos abiertos, tienen muy buena opinión de ellos. Menor confianza en la práctica de los cabildos tienen los ciudadanos encuestados de los municipios grandes que no han estado presentes en los mismos quizás por las dificultades que vislumbran para su práctica, dada la mayor densidad demográfica de los municipios más grandes (80,000 habitantes y más). En cambio, en los municipios pequeños (que es donde más cabildos se realizan en términos comparativos), los vecinos que no han concurrido a ellos, tienen una mejor disposición a hacerlo, y los apoyan ampliamente.

La asistencia a otras reuniones con el concejo municipal, es más del doble (13.6%) que la participación a cabildos abiertos, pero también desciende conforme aumenta el tamaño del estrato municipal. La participación electoral (elecciones generales) mostró cifras mayores que las registradas oficialmente por las autoridades electorales, para el período 1995. Puede ser que los encuestados "inflaran" las cifras sobre su asistencia a las urnas durante las elecciones de 1995, para mejorar aparentemente su imagen frente a los encuestadores. En efecto, si la muestra de personas a encuestar es representativa del universo, era de esperar que se encontrara un grupo de ciudadanos cuyo comportamiento fuera más o menos similar, al que efectivamente se dio en la consulta electoral de 1995. No obstante, también es posible que gran parte de las 1,197 personas indagadas, haya tenido un "desempeño electoral más alto" que el nacional, por lo que se situarían por encima de los promedios oficiales. La percepción discutida con el equipo de encuestadores, apunta no obstante, a la primera interpretación.

La concurrencia efectiva a cabildos abiertos y a otras reuniones con la corporación es en términos generales baja, tal como ya se indicó; pero contrasta con los elevados niveles de valoración positiva sobre tales cabildos, y con las opiniones vertidas en torno a la participación en general, considerada como una importante opción para incidir en las decisiones locales (entre un 80% y un 90% de las respuestas coincidieron con ello). En comparación, la evaluación sobre los esfuerzos que han realizado los gobiernos locales para promover tal participación, es baja (un tercio de los encuestados respondió en sentido afirmativo, sobre la naturaleza de tales esfuerzos), y fueron más críticos en los municipios de más de 80,000 habitantes.

- **Conocimiento y opiniones sobre descentralización:**

La descentralización es un concepto relativamente técnico y poco conocido por el ciudadano medio en Guatemala, a pesar de la existencia de algunos procesos de este tipo dirigidos hacia las municipalidades (el traslado del 10% del presupuesto ordinario de ingresos del Estado, la desconcentración en educación y el traslado de algunas facultades de cogestión educativa dentro del proyecto PRONEBI, por ejemplo). No es común que los vecinos comprendan su sentido, tal como ocurre con otros conceptos (el caso de la participación, por ejemplo). La mayor parte de la población encuestada no ha escuchado ni siquiera el término descentralización. Solo un 6.2% del total de los vecinos interrogados indicó que su nivel de conocimiento sobre descentralización era adecuado.

El nivel de escolaridad influye en el grado de conocimiento sobre el proceso de descentralización: quienes cuentan con estudios propios del ciclo diversificado, estaban más enterados del tema, frente a los que solo han cursado educación primaria, para quienes se trataba de un campo menos conocido.

Debido a su grado de desconocimiento inicial, se leyó y en algunos casos se explicó a los encuestados, una definición operativa sobre descentralización. El 80% de los encuestados indicó estar "muy de acuerdo" y "algo de acuerdo" con ella. Es posible que algunos entrevistados se hayan dejado inducir por la explicación relativamente clara que les fue leída por el encuestador, frente a un concepto propio, formado con mayor libertad pero también expuesto o susceptible de contradicciones y contaminaciones. Es posible también que la definición leída a los entrevistados proporcionara una base concreta sobre experiencias locales que forman parte de dicho proceso y el cual ellos conocen, y otorgara facilidad a los encuestados para valorar de mejor forma dicho proceso. Esto se comprueba en el caso de la ponderación igualmente positiva que recibió la pregunta sobre la transferencia constitucional del 10% del presupuesto del Estado, para inversión en obras y servicios municipales (77.7% de los encuestados estuvieron "muy de acuerdo" y "algo de acuerdo" con ella) y de otras preguntas sobre los resultados que el vecino esperaba de la descentralización.

Por otra parte, merece especial mención la respuesta que la mayoría de vecinos indicó sobre hacia quién debería dirigirse la descentralización: el

53.5% señaló que a la municipalidad y a los vecinos. Esta respuesta fue distinta a la que se recogió en otra de las investigaciones realizadas sobre estos temas, en la que los entrevistados indicaron que a las propias autoridades locales. En efecto, en 1997, cuando se preguntó a los participantes en foros con alcaldes y autoridades municipales, hacia dónde debería dirigirse la descentralización, el 66.1% indicó que a las propias municipalidades; 19.8% a una combinación de municipalidades, vecinos, ONG's y empresas privadas; 5.0% solo a vecinos, y 0.8% al sector privado. En el presente caso, los vecinos optaron por una combinación con la municipalidad. En tal sentido, es la municipalidad el referente ideal seleccionado por los vecinos, pero ubicándose a sí mismos como co-actores o protagonistas, sin dejar como única receptora a la autoridad local.

- Valores y actitudes hacia instituciones claves del sistema político:

En relación a la confianza de los encuestados hacia algunas instituciones políticas, destaca su apoyo a la municipalidad, juntamente con el gobierno central y el Tribunal Supremo Electoral, las tres instituciones que obtuvieron mayor soporte. No obstante, los niveles de confianza no sobrepasaron el 20%, dada la dispersión de las respuestas. En términos generales, los niveles de confianza son bajos, pero lo son más en relación a algunas instituciones como los partidos políticos, el Congreso de la República y las fuerzas armadas. La valorización del sistema político y del proceso electoral registró proporciones positivas ligeramente más altas, pero no superiores al 30%. En igual forma, la ponderación del gobierno local respecto del central, en cuanto a satisfacción de las necesidades de la gente, fue ligeramente mayor.

Por su parte, los funcionarios locales fueron mejor evaluados en términos de honestidad que los nacionales. En efecto, los diputados son considerados como los menos honestos y más corruptos (57.3%), seguidos por los ministros (53.1%), mientras que los alcaldes y los miembros de la corporación municipal, tuvieron valoraciones más altas sobre su honestidad. La evaluación de la honestidad-corrupción de los alcaldes y de las corporaciones municipales son muy semejantes; aunque los miembros de la corporación aparecen ligeramente mejor considerados. Ello puede deberse a que los concejos municipales, como órganos colegiados, son menos individualizables que el alcalde, cargo personalizado por excelencia.

En cuanto a la tolerancia, los datos muestran que las personas lo son más para permitir el derecho al voto (cerca del 35% de repuestas), seguido del

derecho a manifestar (30%), y en ubicaciones similares, la postulación a cargos públicos y el derecho a expresarse por televisión (20%). Por su parte, las actitudes menos tolerantes son hacia el derecho a postularse a cargos públicos, seguido del derecho a manifestarse y a votar, en situaciones prácticamente iguales.

Al relacionar la variable tolerancia con el apoyo al sistema, destaca un grupo de algo más de un tercio de los encuestados (38.4%) que son tolerantes y apoyan al sistema. Aunque las extrapolaciones deben realizarse con cuidado, representarían al sector de ciudadanos de quienes se esperarían aportes para el funcionamiento de una democracia más estable.

- **Representaciones e imágenes sobre el poder, su ejercicio y la organización del Estado:**

La imagen que reproducen las respuestas de la mayoría de los entrevistados, corresponde a la del "Estado benefactor o social" y ello, a pesar de su carácter oligárquico, de la tradicional exclusión social y, durante los largos años, del conflicto armado interno (1962-1999), de la exclusión política, la represión, y el carácter contrainsurgente y militarizado del Estado. Frente a tal situación, ¿cómo es posible que los guatemaltecos, principalmente en el área rural, hayan sedimentado una imagen de un Estado que prácticamente no conocieron, y reclamen su presencia e intervención?

Una posible respuesta a la interrogante anterior se sitúa por el lado de la debilidad de otras alternativas, como el propio mercado y la empresa privada, esta última de escasa implantación en los municipios más pequeños, y tradicionalmente interesada por actividades de rápida recuperación de la inversión y rentabilidad. Ello explicaría, en parte, la escasa acogida que la mayor parte de encuestados (principalmente entre los municipios pequeños) mostró hacia la opción que el capital privado se encargue de prestar los servicios públicos deficitarios y de mala calidad, brindados tanto por la administración central como por las locales.

Lo anterior se confirma al tomar en cuenta que, a pesar de que un poco más de la mitad de los entrevistados no considera que el Estado sea un buen administrador y prestador de servicios, ratifica su interés porque el mismo continúe proporcionándolos (a través de las municipalidades o de la administración central). Ello permite dos líneas de interpretación. La primera se

fundamenta en el hecho de que el cuestionamiento sobre la calidad y pertinencia del comportamiento de un agente prestador de servicios, no necesariamente lleva a invalidarlo, sino todo lo contrario, a exigir que mejore dicho servicio. Aplicando este razonamiento al caso del Estado, los usuarios son críticos hacia el mismo, pero no por ello piensan que debe sustituirse. Algunas de sus características como tal (el interés público que representa, su aparente neutralidad, el hecho de que es más fácil que se ejerzan presiones sobre él que sobre los entes privados, etc.), puede que sigan haciéndolo atractivo para los usuarios.

La segunda línea de interpretación plantea que las posibilidades de sustitución de un agente prestador de servicios públicos, también están relacionadas con la oferta o la existencia de otras opciones, para poder escoger. En el presente caso, el desarrollo y características de las empresas privadas, a pesar de las bondades que el discurso de quienes apoyan el mercado plantea, distan mucho de constituir una opción real y práctica, sobre todo para los habitantes de los municipios medianos y pequeños, los cuales constituyen la mayoría del país. Respecto de las municipalidades, se evidenciaron claras percepciones clientelistas en las relaciones con las autoridades locales, representadas en el apoyo a la noción que solo se “consiguen las cosas si se tienen buenas conexiones”.

Es evidente que la pervivencia de una tradición política autoritaria ha dejado profundas secuelas dentro del pensamiento político de los guatemaltecos. La concepción de un Estado fuerte, con carácter autoritario, que resuelva todos los problemas, es una imagen ampliamente difundida. Ello contrasta con la modalidad de Estado subsidiario que actualmente se está impulsando; siendo este un modelo que entra en conflicto con la representación general que los guatemaltecos conciben del mismo.

En relación a la imagen del poder, privó la noción autoritaria del “hombre fuerte” para hacerse cargo del gobierno, en el sentido que los atributos relacionados con esta idea, serían los más recomendables en el plano personal o perfil de un gobernante. Estas ideas son más fuertes conforme se desciende en el tamaño del estrato municipal, lo que confirma la percepción de que, los habitantes de las localidades más pequeñas y alejadas de la circulación de las ideas y de la discusión y crítica, son las más entusiastas de los valores autoritarios. No obstante, si bien es cierto que los ciudadanos apoyan la idea del “hombre fuerte” ligada a características personales de la

imagen del gobernante, no están convencidos de la concentración del poder y de las decisiones en la Presidencia de la República; es decir, en la institución ejecutiva. En efecto, el 54.7% de los encuestados respondió estar "algo en contra" y "muy en contra" a la pregunta si consideraba que "en países como los nuestros" conviene que los recursos económicos y las decisiones estén concentradas en el Presidente de la República.

Aunque podría parecer una diferencia sutil, es posible considerar que los encuestados (y a través de ellos una buena proporción de ciudadanos guatemaltecos), valoran las características personales autoritarias, pero no desean que en la institución presidencial se concentre demasiado poder. De alguna manera, operan un desdoblamiento entre las cualidades personales del gobernante, y la concentración de funciones en el cargo. Así, a pesar de que la forma autoritaria es preferida por la población en la persona del gobernante, se estima que no debe haber una concentración política y de recursos a su discreción. Ello se marca aún más al formular la redistribución de poder entre los organismos centrales del Estado, como forma de crear contrapesos y controles políticos, que limiten la actuación de esa figura autoritaria en el plano personal.

10. ANEXOS

10.1. Precisiones metodológicas:

• Integración del equipo de trabajo:

Para realizar la investigación se conformó el siguiente equipo de trabajo:
Coordinador: Víctor Gálvez Borrell, Asistente de investigación y supervisor de campo: Carlos Hoffman Bailey, Asesor en estadística: Víctor M. Álvarez.
Encuestadores: Leticia Urizar, Macedonio Patal, Roberto Estrada, Leticia Soriano, Mauricio García, Claudia Díaz, Sofía Vázquez y Kristian Korsgaard.

El grupo de encuestadores se seleccionó a partir del banco de recursos humanos de FLACSO y se escogieron personas con experiencia previa en trabajo de este tipo. Se trató de un grupo de estudiantes universitarios de ciencias sociales, próximos a graduarse, algunos originarios de las regiones para las que fueron destacados, con el fin de aprovechar las facilidades que ello implica en cuanto a conocimiento de los lugares y facilidades de acceso a la población a encuestar.

• Diseño de la muestra:

Tomando en cuenta que las limitaciones de tiempo, acceso y financiamiento de la investigación no permitían que se trabaja con el universo de la población de interés, se optó por una muestra representativa de la misma. Para ello se calculó una muestra simple aleatoria, con un error de muestreo de 2.836 % y una confiabilidad del 95 %, cuya expresión es: $n = \frac{1}{e^2}$, en donde:

n = tamaño de muestra

e = Error de muestreo (0.02836), dado que se asumió varianza máxima, entonces, $p = q = 0.5$, por lo tanto $pq = .025$; y 95 % de confiabilidad ($Z_{.95} = 1.96$).

La distribución de la muestra para cada uno de los estratos se hizo de manera proporcional al tamaño de éstos. Por tal razón, el tamaño de la muestra poblacional o número de entrevistas quedó finalmente como se resume a continuación, tomando en cuenta que los municipios pertenecientes al estrato III son los más poblados, el error de muestreo es mayor que el en el resto de los municipios, precisamente porque recogen mayor número de habitantes:

Estrato	Tamaño muestra	Error de muestreo %	Muestra encuestada
I	622	3.93	663
II	313	5.54	331
III	259	6.1	203
Población Total	1,194	2.84	1197

• **Selección de municipios (Unidad primaria de muestreo).**

La selección de los municipios se hizo de manera aleatoria dentro de cada estrato, con probabilidad proporcional al tamaño del mismo. A continuación se resume el número de municipios finalmente seleccionados para cada uno de los estratos.

ESTRATO	No. DE MUNICIPIOS
I	54
II	13
III	3 (todos)
Total	70

De los 330 municipios que existen en Guatemala, se consideraron 287. Al final formaron parte de la muestra 72¹¹ de ellos. La asignación de las entrevistas a los municipios se hizo de manera proporcional al tamaño de éstos.

¹¹ Se excluyeron desde un inicio por restricciones presupuestarias, los municipios del departamento de El Petén. También quedaron fuera pero debido a los problemas de acceso que originó el Huracán Mitch a finales del año 1998, los municipios de los departamentos de Izabal, Alta Verapaz y Zacapa.

- **Escogencia de los sectores (Unidades secundarias de muestreo).**

En vista que los municipios de Guatemala se encuentran divididos en sectores cartográficos elaborados por el Instituto Nacional de Estadística -INE-, se escogieron en forma aleatoria aquellos pertinentes. De cada uno de los sectores así seleccionados, se acordó seleccionar 7 viviendas.

Con el propósito de incorporar a la muestra características propias de la población bajo estudio, se hizo una distribución de los sectores seleccionados de manera proporcional para su ubicación tanto en el área urbana como rural.

Para mantener la representatividad indígena dentro de la población seleccionada, se tomó en cuenta que de acuerdo a los datos del último censo nacional en Guatemala, un 42.8 % de la población se considera indígena y 57.2 % no indígena. Estos porcentajes se tuvieron presentes al elegir a los municipios que conformaron la muestra definitiva. Se decidió que aquellos con más del 70 % de habitantes que se auto definen indígenas, serían tomados como municipios de mayoría indígena. De esta manera la muestra mantiene el 42.8% de municipios con esta categoría, que coincide con los datos que reporta el último censo de 1994.

- **Selección de viviendas (Unidades finales de muestreo).**

Para la selección de las unidades finales de muestreo se utilizaron mapas y croquis cartográficos que contienen viviendas tanto del área urbana como rural, elaborados por el INE. Dicha selección se llevó a cabo de la siguiente manera:

- Se ubicó el norte en el mapa o croquis cartográfico.
- Se numeró únicamente a las viviendas. El procedimiento consistió en seguir el mismo sentido del movimiento de las agujas del reloj.
- La elección de las viviendas fue aleatoria sistemática, para lo cual, k , el intervalo sistemático, se calculó dividiendo el número total de viviendas entre el número de entrevistas en cada sector seleccionado previamente.
- Para la selección de la primera vivienda, se procedió a tomar un número aleatorio comprendido entre 1 y k , (arranque aleatorio), para la segunda, al número seleccionado se le sumo k , y así sucesivamente hasta completar el número de entrevistas de cada de los sectores seleccionados. El resultado de la selección de viviendas fue la base para la planificación de la fase de campo. En los siguientes cuadros se resume la información sobre los estratos de municipios, los departamentos, munici-

pios, número de entrevistas e inclusión del criterio de representatividad indígena de la muestra.

El número de encuestas programadas coincidió con el total de las realizadas, a excepción de las programadas en el municipio de Mixco, en el que se practicaron tres más de las originalmente consideradas:

CUADRO 1

Guatemala: estrato municipal, departamentos, municipios, número de entrevistas, segmentos y expresión del criterio indígena incluidos en la muestra.

Estrato	Depto.	Municipio	Entrevistas	Número segmentos		Entrevistas por municipio	Criterio ¿ Es indígena?	
				Total	Área			
					Urbana			Rural
I	Baja Verapaz	Puruhá	8	1	1		Si	
I	Baja Verapaz	Salamá	15	2	2		No	
I	Baja Verapaz	San Miguel Chicaj	7	1	1	30	Si	
I	Chimaltenango	Acatenango	6	1	1		No	
I	Chimaltenango	Patizá (2)	14	2	1	1	Si	
I	Chimaltenango	Pochuta (2)	7	1	1		No	
II	Chimaltenango	San Martín	23	3	3		Si	
		Itotepeque (3)						
II	Chimaltenango	Tecpán Guatemala (2)	15	2	2		Si	
I	Chimaltenango	Yepocapa	7	1	1	71	No	
I	Chiquimula	Camotán (2)	21	3	1	2	No	
II	Chiquimula	Chiquimula	13	2	1	1	No	
I	Chiquimula	Concepción Las Minas	4	1	1		No	
I	Chiquimula	Esquipulas (2)	26	4	2	2	No	
I	Chiquimula	Jocotán	13	2	2	77	No	
I	El Progreso	Guastatoya	6	1	1		No	
I	El Progreso	San Agustín	22	3	1	2	No	
		Acasaguastán (2)						
I	El Progreso	Sanarate	12	2	1	1	No	
I	El Progreso	Sanarate	4	1	1	43	No	
I	Escuintla	Escuintla (4)	75	11	5	6	No	
I	Escuintla	Masagua	10	2	2		No	
I	Escuintla	San José	15	2	1	1	No	
I	Escuintla	Tiquisate	15	2	1	1	114	No

Continúa Cuadro 1

Estrato	Depto.	Municipio	Entrevistas	Número segmentos			Entrevistas por Municipio	Criterio ¿Es indígena?
				Total	Area			
					Urbana	Rural		
II	Guatemala	Amatitán (2)	22	3	2	1		No
II	Guatemala	Chinautla (3)	40	6	3	3		No
I	Guatemala	Chuarancho	3	1	1			Si
I	Guatemala	Fraijanes (2)	16	2	1	1		No
III	Guatemala	Guatemala	164	23	23			No
III	Guatemala	Mixco	60	9	6	3		No
II	Guatemala	Petapa	9	1	1			No
I	Guatemala	San José Pinula	11	2		2		No
II	Guatemala	San Juan Sacatepéquez	17	2		2		Si
I	Guatemala	San Raymundo	7	1	1			Si
II	Guatemala	Villa Canales	13	2	1	1		No
III	Guatemala	Villa Nueva	36	5	2	3	396	No
I	Huehuetenango	Colotenango	7	1	1			Si
II	Huehuetenango	Huehuetenango	12	2	2			No
I	Huehuetenango	Itzahuacán	10	1	1			Si
I	Huehuetenango	La Libertad	9	1	1			No
I	Huehuetenango	Nentón	8	1	1			Si
I	Huehuetenango	San Miguel Acatán	7	1	1			Si
I	Huehuetenango	Soloma (2)	21	3	2	1		Si
I	Huehuetenango	Todos Santos Cuchumatán	8	1	1		83	Si
I	Jalapa	Mataquescuintla	12	2	1	1	12	No
I	Jutiapa	Asunción Mita (2)	33	5	2	3		No
I	Jutiapa	Atescatempa	6	1		1		No
I	Jutiapa	Quezada	6	1		1		No
I	Jutiapa	Santa Catarina Mita	9	1		1	54	No
I	Quetzaltenango	Almolonga (2)	10	1	1			Si
I	Quetzaltenango	Cajolá	4	1	1			Si
I	Quetzaltenango	Cartel (3)	31	5	2	3		Si
I	Quetzaltenango	Colomba	15	2		2		No
I	Quetzaltenango	Génova (2)	19	3	1	2		No
II	Quetzaltenango	Quetzaltenango (2)	46	6	6			No
I	Quetzaltenango	Salcá	6	1	1			No
I	Quetzaltenango	San Carlos Sijá	9	1	1		141	Si
I	Quiché	Chajul	8	1	1			Si
I	Quiché	Chicamán	7	1		1		Si
II	Quiché	Chichicastenango	14	2		2		Si
I	Quiché	Nebaj	14	2		2		Si
I	Quiché	San Pedro Jocopilas (2)	14	2		2		Si
II	Quiché	Santa Cruz del Quiché (2)	15	2		2	72	Si

Continúa Cuadro 1

Estrato	Depto.	Municipio	Entrevistas	Número segmentos			Entrevistas por Municipio	Criterio ¿Es indígena?
				Total	Area			
					Urbana	Rural		
II	Retalhuleu	Retalhuleu	Sustituto1				No	
I	Sacatepéquez	Alotenango	4	1	1		No	
I	Sacatepéquez	Antigua Guatemala (2)	34	5	3	2	No	
I	Sacatepéquez	Sta. Lucía Milpas Altas	3	1	1	41	No	
I	San Marcos	El Rodeo	5	1	1		No	
II	San Marcos	Malacatán	Sustituto				No	
I	San Marcos	San Lorenzo	3	1	1		No	
I	San Marcos	Tejuitla	9	1	1	17	No	
I	Sololá	Sololá	4	1	1		Si	
I	Sololá	Sta. Lucía Utatlán	13	2	2	17	Si	
I	Totonicapán	San Francisco El Alto	26	4	2	2	26	Si
I	Santa Rosa	Casillas	Sustituto3				No	
I	Santa Rosa	Casillas	Sustituto4				No	
II	Santa Rosa	Chiquimulilla	Sustituto3				No	
I	Santa Rosa	Sta. Cruz Naranjo	Sustituto2				No	
I	Sololá	San Pedro La Laguna	Sustituto5				Si	
I	Suchitepéquez	San Antonio Suchitepéquez	Sustituto8				No	
II	Totonicapán	Totonicapán	Sustituto4				Si	

Totales de la muestra	1194	175	96	79	1194
-----------------------	------	-----	----	----	------

CUADRO 2

Listado de sectores (segmentos) por departamento, municipio y ubicación urbana y rural ¹²

(15) Departamento: Baja Verapaz

(08) Municipio: Purulhá

Rural: 1508006, Caserío Río Colorado

(10) Municipio: Salamá

Rural: 1501016, Aldea San Ignacio

1501019, Aldea La Paz

(20) Municipio: San Miguel Chicañ

Urbano: 1502002, El pueblo

(04) Departamento: Chimaltenango

(11) Municipio: Acatenango

Rural: 0411007, Caserío Pacacay

(09) Municipio: Patzicía

Urbano: 0409007, El pueblo

Rural: 0409018, Caserío Xejuyú

(08) Municipio: Pochuta

Urbano: 0408004, El pueblo

(03) Municipio: San Martín Jilotepeque

Rural: 0403010, Aldea El Molino

0403036, Caserío San Francisco

0403040, Caserío Los Jometes

(06) Municipio: Tecpán Guatemala

Rural: 0406014, Parcelamiento La Giralda

0406032, Aldea Xenimajuyú

(12) Municipio: Yepocapa

Urbano: 0412003, El pueblo

¹² Véase selección en mapa de anexo.

(20) Departamento: Chiquimula

(05) Municipio: Camotán

Urbano: 2005001, El pueblo

Rural: 2005009, Aldea Lela Obraje
2005019, Aldea La Libertad

(01) Municipio: Chiquimula

Urbano: 2001007, El pueblo

Rural: 2001047, Aldea El Ingeniero

(08) Municipio: Concepción Las Minas

Rural: 2008014, Aldea Apantes

(07) Municipio: Esquipulas

Urbano: 2007003, El pueblo

2007005, El pueblo

Rural: 2007002, Aldea Olopita

2007020, Caserío Jesús y María

(04) Municipio: Jocotán

Rural: 2004004, Caserío Tierra Blanca

2004016, Caserío Las Cruces

(02) Departamento: El Progreso

(10) Municipio: Guastatoya

Urbano: 0201003, El pueblo

(03) Municipio: San Agustín Acasaguastlán

Urbano: 0203001, El pueblo

Rural: 0203013, Aldea Ixcanal

0203027, Aldea El Rancho

(07) Municipio: Sanarate

Urbano: 0207008, El pueblo

Rural: 0207028, Aldea Agua Salóbrega

(06) Municipio: Sansare

Urbano: 0206003, El pueblo

(05) Departamento: Escuintla

(10) Municipio: Escuintla

Urbano: 0501011, Ciudad

0501021, Ciudad

0501031, Ciudad

- 0501041, Ciudad
- 0501048, Ciudad
- Rural: 0501099, Caserío Florida Aceituno
- 0501110, Finca San Andrés Ozuna
- 0501102, Aldea Guadalupe
- 0501104, Aldea El Rodeo
- 0501092, Finca El Salto
- 0501083, Finca Los Cerritos
- (05) Municipio: Masagua**
- Rural: 0505022, Caserío Cuyuta
- 0505032, Caserío Los Guacos
- (09) Municipio: San José**
- Urbano: 0509013, El Pueblo
- Rural: 0509025, Parselamiento Santa Izabal
- (06) Municipio: Tiquisate**
- Urbano: 0506002, El Pueblo
- Rural: 0506028, Caserío Pinula

(1) Departamento: Guatemala

- (35) Municipio: Amatitlán**
- Urbano: 0135018, El Pueblo
- 0135027, Colonia Lupita
- Rural: 0135058, Aldea Laguna Seca
- (27) Municipio: Chinautla.**
- Urbano: 0127001, El pueblo
- 0127002, El pueblo
- 0127003, El pueblo
- Rural: 0127063, Aldea Tres Sabanas
- 0127053, Tierra Nueva.
- 0127060, Aldea Durazno
- (33) Municipio: Chuarrancho**
- Urbano: 0133002, El Pueblo
- (34) Municipio: Fraijanes**
- Urbano: 0134001, El Pueblo
- Rural: 0134009, Aldea El Cerrito
- (01) Municipio: Guatemala**
- Urbano: 0101028, Ciudad Capital
- 0102014, Ciudad Capital

0103034, Ciudad Capital
0105019, Ciudad Capital
0106082, Ciudad Capital
0107097, Ciudad Capital
0107048, Ciudad Capital
0108024, Ciudad Capital
0109004, Ciudad Capital
0110009, Ciudad Capital
0111051, Ciudad Capital
0112034, Ciudad Capital
0113002, Ciudad Capital
0114022, Ciudad Capital
0115018, Ciudad Capital
0116003, Ciudad Capital
0117014, Ciudad Capital
0118032, Ciudad Capital
0118151, Ciudad Capital
0119018, Ciudad Capital
0120035, Ciudad Capital
0121005, Ciudad Capital
0122007, Ciudad Capital

(29) Municipio: Mixco

Urbano: 0129003, El Pueblo
0129051, El Pueblo
0129099, El Pueblo
0129139, El Pueblo
0129179, El Pueblo
0129219, El Pueblo
Rural: 0129046, Tierra Blanca
0129060, Aldea Lo de Coy
0129098, Colonia Las Brisas

(38) Municipio: Petapa

Urbano: 0138003, EL Pueblo

(24) Municipio: San José Pinula

Rural: 0124010, Aldea Ciénaga Grande
0124002, Santa Inés Pinula

(31) Municipio: San Juan Sacatepéquez.

Rural: 0131016, Camino a San Pedro.
0131018, Aldea Loma Alta.

- (32) Municipio: San Raymundo**
Urbano: 0132003, El pueblo
- (37) Municipio: Villa Canales**
Urbano: 0137002, El Pueblo
Rural: 0137061, Caserío Los Llanos
- (36) Municipio: Villa Nueva**
Urbano: 0136026, El pueblo
0136046, El pueblo
0136015, El pueblo
Rural: 0136054, Colonia Mariano
0136088, Aldea San José Villa Nueva

(14) Departamento: Quiché

- (05) Municipio: Chajul**
Urbano: 1405004, El pueblo
- (19) Municipio: Chicamán**
Rural: 1419003, Aldea Las Anonas
- (06) Municipio: Chichicastenango**
Rural: 1406087, Caserío Chupol
1406044, Caserío Chicué II
- (13) Municipio: Nebaj**
Rural: 1413023, Aldea Pulay
1413015, Caserío Xecax
- (09) Municipio: San Pedro Jocopilas**
Rural: 1409005, San Pedro I Centro
1409013, Caserío III Centro Sanatabal
- (01) Municipio: Santa Cruz del Quiché**
Rural: 1401053, Aldea La Estancia
1401020, Aldea El Carmen Chitatul

(13) Departamento: Huehuetenango

- (19) Municipio: Colotenango**
Urbano: 1319001, El pueblo
- (01) Municipio: Huehuetenango**
Urbano: 1301006, El pueblo
1301015, El pueblo

- (09) **Municipio: Ixtahuacán**
Urbano: 1309003, El pueblo
- (11) **Municipio: La Libertad**
Urbano: 1311001, El pueblo
- (05) **Municipio: Nertón**
Urbano: 1305001, El pueblo
- (13) **Municipio: San Miguel Acatán**
Urbano: 1313008, El pueblo
- (08) **Municipio: Soloma**
Urbano: 1308007, El pueblo
1308005, El pueblo
Rural: 1308013, Aldea Ixtiapoc
- (15) **Municipio: Todos Santos Cuchumatán**
Urbano: 1315003, El pueblo

(21) **Departamento: Jalapa**

- (07) **Municipio: Mataquescultia**
Urbano: 2107004, El pueblo
Rural: 2107013, Aldea Morales

(22) **Departamento: Jutiapa**

- (05) **Municipio: Asunción Mita**
Urbano: 2205002, El pueblo
2205011, El pueblo
Rural: 2205025, Aldea Tiucal
2205022, Aldea Estanzuela
2205052, Caserío El Manguito
- (07) **Municipio: Atescatempa**
Rural: 2207019, Aldea San Cristóbal Frontera
- (17) **Municipio: Quezada**
Rural: 2217010, Aldea Los Comunes
- (03) **Municipio: Santa Catarina Mita**
Rural: 2203014, Aldea Barranca

(09) Departamento: Quetzaltenango

(13) Municipio: Almolonga

Urbano: 0913004, El pueblo

(07) Municipio: Cajolá

Urbano: 0907001, El pueblo

(14) Municipio: Cantel

Urbano: 0914002, El pueblo

0914004, El pueblo

Rural: 0914006, Aldea Chuisuc

0914014, Aldea Pasac II

0914020, Aldea Xecam

(70) Municipio: Colomba

Rural: 0917007, Finca Tránsito Bolívar

0917034, Caserío Nueva Esperanza

(21) Municipio: Génova

Urbano: 0921002, El pueblo

Rural: 0921009, Caserío Nueva Linda

0921013, Caserío Guadalupe

(01) Municipio: Quetzaltenango

Urbano: 0901048, Ciudad

0901083, Ciudad

0901064, Ciudad

0901058, Ciudad

0901056, Ciudad

0901050, Ciudad

(02) Municipio: Salcajá

Urbano: 0902004, El pueblo

(04) Municipio: San Carlos Sijá

Urbano: 0904001, El pueblo

(02) Departamento: Sacatepéquez

(14) Municipio: Alotenango

Urbano: 0314008, El pueblo

(01) Municipio: Antigua Guatemala

Urbano: 0301009, El pueblo

0301004, El pueblo

0301012, El pueblo

Rural: 0301030, Aldea El Hato
0301041, Aldea San Juan del Obispo

(09) Municipio: Santa Lucía Milpas Altas

Urbano: 0309001, El pueblo

(12) Departamento: San Marcos

(14) Municipio: El Rodeo

Urbano: 1214001, El pueblo

(29) Municipio: San Lorenzo

Rural: 1229003, Aldea El Porvenir Talquicho

(10) Municipio: Tejutla

Rural: 1210019, Caserío Buena Vista

(07) Departamento: Sololá

(01) Municipio: Sololá

Rural: 0701022, Aldea San Jorge La Laguna

(04) Municipio: Santa Lucía Utatlán

Urbano: 0704001, El pueblo

0704002, El Pueblo

Rural: 0704011, Caserío Tzoloché

0704009, Caserío Chuitzám

(08) Departamento: Totonicapán

(03) Municipio: San Francisco El Alto

Urbano: 0803001, El pueblo

0803003, El pueblo

Rural: 0803014, Aldea Pabatoc

0803031, Aldea Rancho de Teja

- **Elaboración del formulario y capacitación de encuestadores:**

Para cada una de las seis áreas temáticas sobre las cuales se indagaría a los vecinos, se elaboraron sub-hipótesis que guiaron la discusión sobre las respectivas preguntas del formulario para la encuesta. Dicho formulario se elaboró en forma común para los cuatro países del estudio, con algunas preguntas específicas producto de particularidades nacionales que se juzgaron importantes de considerar, al igual que la adaptación del lenguaje empleado. El formulario de la encuesta aparece en los siguientes anexos.

Luego de la integración del grupo de encuestadores, los días 4 y 5 de mayo de 1999 se realizó el correspondiente taller de capacitación, en el que se les instruyó sobre los objetivos de la investigación, la delimitación de la muestra, el contenido del manual del entrevistador y los criterios para la identificación de las viviendas previamente marcadas en los croquis del INE. Para ello se contó con la presencia del Sr. Guillermo Menchú, Jefe de Cartografía de dicho instituto, quien programó varios ejercicios de simulación de las situaciones que encontrarían los entrevistadores en el campo (véase Anexos).

- **Práctica de la encuesta:**

La realización de la encuesta implicó **tres meses** de trabajo de campo (se inició el 11 de mayo y el último entrevistador concluyó su trabajo el 10 de agosto de 1999). Estos meses corresponden a la estación lluviosa, lo que unido a las dificultades de comunicación y transporte, contribuyeron a hacer más lento el trabajo de indagación.

Los nueve entrevistadores (el supervisor de campo también realizó entrevistas) se distribuyeron en el territorio nacional según diversos criterios. Los que conocían idiomas mayas cubrieron ciertos departamentos del altiplano occidental de mayoría indígena, mientras que los nacidos (as) en el oriente del país, se trasladaron a los municipios de tal región. Otros como el estudiante danés de postgrado Kristian Korsgaard, fue destacado al sur occidente, en municipios próximos a aquellos en los que realizaba su investigación de campo. Algunos entrevistadores (as) que concluyeron inicialmente su trabajo en áreas rurales, fueron trasladados a la región central (en donde se encuentra el área metropolitana), pues en dicha región se concentró el 16.4% del total de encuestas.

Salvo el caso de la región central, los encuestadores antes de iniciar su trabajo, visitaron a los respectivos alcaldes para explicarles el propósito de la investigación, informarles de su presencia en el municipio y en algunos casos, solicitarle la colaboración de los alcaldes auxiliares, quienes los acompañaron en parte de su recorrido. Para ello entregaron una carta de presentación de FLACSO dirigida a las autoridades municipales. Los alcaldes luego de darse por enterados, firmaron y sellaron la nota elaborada por FLACSO y la misma sirvió a los entrevistadores como un documento adicional de identificación en las aldeas y cantones, para disipar dudas y/o desconfianzas entre algunos vecinos.

Según la información proporcionada por los encuestadores, entre un 8% y un 10% de las viviendas seleccionadas en la cartografía del INE, debió ser remplazada de acuerdo a las instrucciones recibidas en el taller de capacitación, mediante el método georeferenciado de sustitución¹³, debido a que no existían los inmuebles o ninguna persona respondía a la puerta. En promedio se realizaron seis encuestas por día, con una duración aproximada de una hora.

En algunos municipios del altiplano occidental se presentaron dificultades de comprensión pues las mujeres que habitaban las viviendas hablaban poco español y mostraban desconfianza hacia las preguntas, lo que hizo disminuir el promedio de entrevistas por día. En las áreas más castigadas por el conflicto armado interno las dificultades para indagar temas como la participación política también se incrementaron e incidieron en el promedio de duración de las entrevistas. Fue en estas regiones en donde más creció el número de respuestas del tipo "no sabe/no responde" (NS/NR).

Por su parte, en los municipios del estrato I, la distancia aproximada entre una y otra vivienda en zonas rurales, fue de uno a dos kilómetros. Esta situación disminuyó en los municipios del estrato II hasta desaparecer en los municipios del estrato III, básicamente urbanos.

En términos generales, la encuesta fue contestada en forma aceptable; un 2.5% de las entrevistas ya iniciadas fueron suspendidas por expresión de los propios encuestados al manifestar que no tenían tiempo para continuar, por lo que debieron ser completadas de acuerdo al criterio ya indicado (método

¹³ Que consiste en buscar la vivienda inmediata siguiente, colocándose de cara al norte, hacia la derecha.

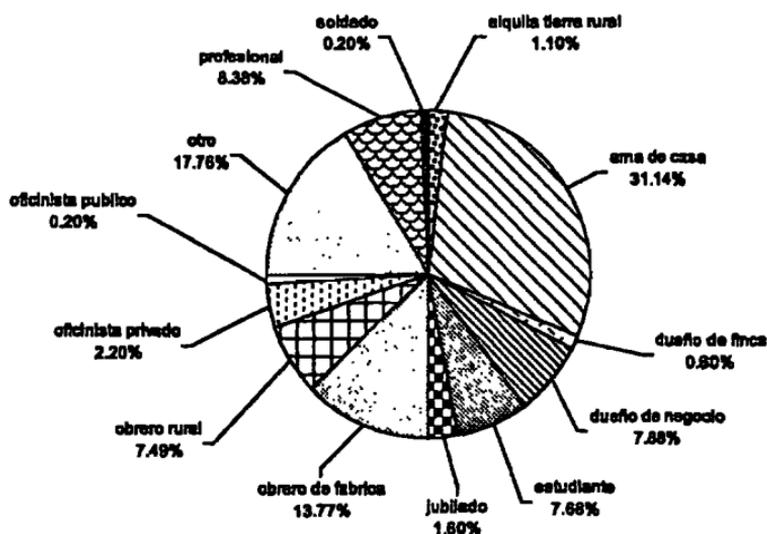
georeferenciado de sustitución). Como consecuencia de la sustitución, el número de encuestas subió y en la práctica, hay información de 1 197 personas en lugar de las 1 194 inicialmente consideradas.

• **Características de la población encuestada:**

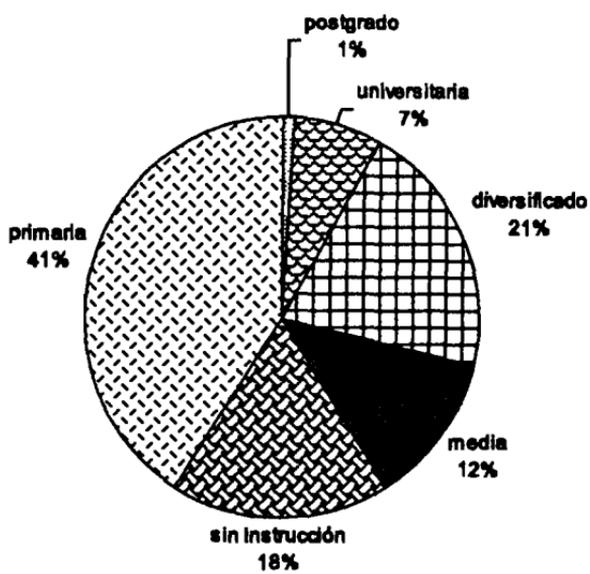
Algunos datos relevantes sobre las personas entrevistadas aparece a continuación:

Características de la población encuestada (1999)	
Número de entrevistados	1197
Edad promedio	29 años
Hombres	51.2%
Mujeres	48.5%
Católicos	57.9%
Evangélicos	32.2%
Solteros	27.1%
Casados y unidos	71.0%

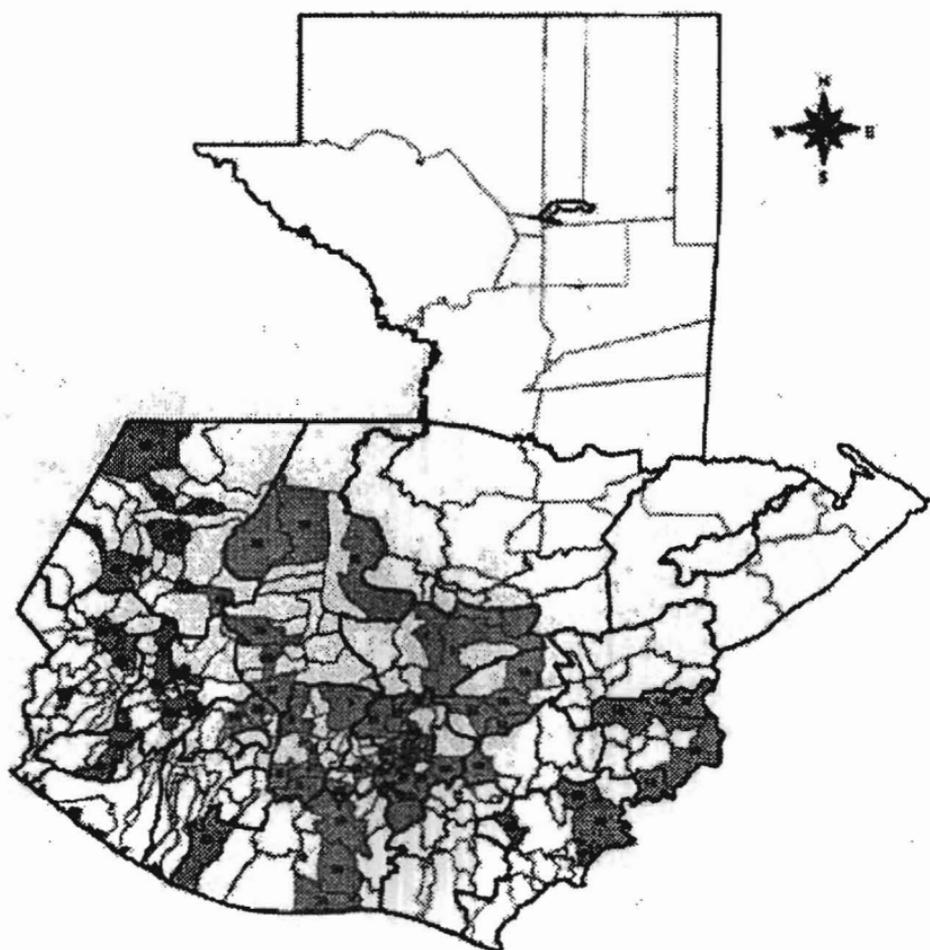
Ocupación de los encuestados Porcentajes



Nivel educativo encuestados Porcentajes



10.2 Mapa de municipios de la muestra



- | | |
|---------------------------|---------------------------|
| 1. Purulhá | 36. Chicamán |
| 2. Salamá | 37. Chichicastenango. |
| 3. San Miguel Chicaj | 38. Nebaj |
| 4. Acatenango | 39. San Pedro Jocopilas |
| 5. Patzicía | 40. Santa Cruz del Quiché |
| 6. Pochuta | 41. Colotenango |
| 7. San Martín Jilotepeque | 42. Huehuetenango |
| 8. Tecpán Guatemala | 43. Xtahuacán |
| 9. Yepocapa | 44. La Libertad |
| 10. Camotán | 45. Nentón |
| 11. Chiquimula | 46. San Miguel Acatán |
| 12. Concepción Las Minas | 47. Soloma |

13. Esquipulas
14. Jocotán
15. Guastatoya
16. San Agustín Acasaguastlán
17. Sanarate
18. Sansare
19. Escuintla
20. Masagua
21. San José
22. Tiquisate
23. Amatitlán
24. Chinautla
25. Chuarrancho
26. Fraijanes
27. Guatemala
28. Mixco
29. Petapa
30. San José Pinula
31. San Juan Sacatepéquez
32. San Raymundo
33. Villa Canales
34. Villa Nueva
35. Chajul
48. Todos Santos Cuchumatán
49. Mataquescuintla
50. Asunción Mita
51. Atescatempa
52. Quezada
53. Santa Catarina Mita
54. Almolonga
55. Cajolá
56. Cantel
57. Colomba
58. Génova
59. Quetzaltenango
60. Salcajá
61. San Carlos Sija
62. Alotenango
63. Antigua Guatemala
64. Santa Lucía Milpas Altas
65. El Rodeo
66. San Lorenzo
67. Tejutla
68. Sololá
69. Santa Lucía Utatlán
70. San Francisco El Alto

10.3. Formulario de la encuesta

Encuesta de opinión

Hora de inicio : _____

ID (Número del cuestionario, asignado en la oficina)

ID

País: 2

Estrato (asignado por supervisor de campo):

- 20,000	1
20-80,000	2
+ 80,000	3

ESTRATO

Departamento _____

DPTO

Municipio _____

MUNI

Segmento _____

SEG

Estamos haciendo una encuesta por parte de FLACSO-Guatemala, para conocer opiniones de los vecinos sobre la municipalidad, las relaciones entre ésta y el gobierno central, los servicios públicos, etc. FLACSO es un organismo internacional que no pertenece al gobierno, a ningún partido político ni iglesia. Un estudio similar se está realizando en El Salvador, Nicaragua y Costa Rica para hacer comparaciones. Usted ha sido seleccionado(a) por sorteo para hacerle una entrevista, quisiéramos pedirle que colabore con nosotros dedicándonos una media hora de su tiempo. La información será confidencial y no se va a incluir su nombre.

1.Q1. ANOTE: Sexo: 1. Hombre 2. Mujer

2. ED. ¿Cuál fue el último año de enseñanza que usted aprobó?

_____ Año de _____ (primaria, secundaria, universitaria) = _____ años total ED

3. A1. ¿Escucha usted algún programa de noticias por radio?

1. Diariamente 2. Regularmente 3. Casi Nunca 4. Nunca 8NS/NR

A1

4. A2. ¿Ve algún programa de noticias por televisión?

1. Diariamente 2. Regularmente 3. Casi Nunca 4. Nunca 8NS/NR

A2

5.A3. ¿Acostumbra usted leer noticias en algún periódico?

1. Diariamente 2. Regularmente 3. Casi Nunca 4. Nunca 8NS/NR
A3

A veces la gente y las comunidades tienen problemas que no pueden resolverse por sí solos. Algunos tratan de resolver tales problemas pidiéndole ayuda a algún funcionario o agencia del gobierno central o del gobierno local.

Relaciones vecino /Gobierno central – local

6.GLN1. ¿Conoce usted el nombre del alcalde del municipio donde vive?

Nombre _____

(Debe indicar el nombre y apellido o el apellido. Si sólo indica el nombre o el apodo se considera incorrecto)

1. Correcto 2. Incorrecto 8. No sabe GLN1

7.GLN2. ¿Ha solicitado ayuda o cooperación de algún ministerio u oficina del gobierno central durante los últimos doce meses?

1. Si 2. No 8. NS/NR GLN2

8. GLN3. ¿Ha solicitado ayuda o presentado una petición al alcalde o a la municipalidad durante los últimos 12 meses?

1. Si 2. No 8. NS/NR GLN3

9.GLN6. En su opinión, ¿Cree Ud. que el trabajo que está realizando el gobierno central es:

1. Muy bueno 2. Bueno 3. Regular 4. Malo 5. Muy Malo 8. NS/NR GLN6

10.GLN7. Y en relación a este municipio, cree que el trabajo que realiza la municipalidad es:

1. Muy bueno 2. Bueno 3. Regular 4. Malo 5. Muy Malo 8. NS GLN7

11.GLN8. ¿Ud. sabe cuánto tiempo dura el período para el que son electos los miembros del concejo municipal? (4 años)

1. Correcto 2. Incorrecto 8. NS GLN8

12.GLN10. En su opinión, ¿qué tanto cree Ud. que sus intereses como vecino están representados en el actual gobierno municipal?

1. Mucho 2. Algo 3. Poco 4. Nada 8 NS/NR GLN10

DAR TARJETA "A"

Ahora voy a leerle varias afirmaciones. Después de cada una, por favor dígame si usted está muy de acuerdo, algo de acuerdo, algo en contra, o muy en contra de la afirmación. Use la tarjeta "A".

1	2	3	4
<u>Muy de acuerdo</u>	<u>Algo de acuerdo</u>	<u>Algo en contra</u>	<u>Muy en contra</u>

13.GLN11. La municipalidad debería de explicar a los vecinos en que se gastan los impuestos municipales.

1. Muy de acuerdo. 2. Algo de acuerdo. 3. Algo en contra 4. Muy en contra.
8 NS/NR GLN11

14.GLN12. Las municipalidades pueden hacer mejor las cosas que el gobierno central.

1. Muy de acuerdo. 2. Algo de acuerdo. 3. Algo en contra 4. Muy en contra
8 NS/NR GLN12

15.GLN33. Es correcto (está bien) que sólo reciban servicios de las municipalidades aquellas personas que pagan por ellos.

1. Muy de acuerdo. 2. Algo de acuerdo. 3. Algo en contra 4. Muy en contra
8. NS/NR GLN13

RECOGER TARJETA "A"

Vamos a seguir hablando sobre sus opiniones en relación al gobierno nacional y las municipalidades.
Interrelación gobierno central / municipalidad

16.LGL40. En su opinión, ¿quién ha trabajado mejor en beneficio de esta comunidad?

1. El gobierno central 2. los diputados 3. la municipalidad 4. Ninguno
8. NS/NR LGL1

17.LGL41. En su opinión, ¿se le debe dar más responsabilidades y más dinero a la municipalidad o es mejor que el gobierno central asuma más asuntos y servicios municipales?

1. Municipalidades 2. Gobierno Central 8. NS/NR LGL2

18.LGL3. ¿Estaría Ud. dispuesto a pagar más impuestos a la municipalidad para que mejore sus servicios ó cree usted que no vale la pena pagar más?

1. Dispuesto a pagar más 2. No vale la pena pagar más 8. NS/NR LGL3

19.GLN16. ¿Cómo considera la relación existente entre la municipalidad y el gobierno central?

1. Muy buena 2. Buena 3. Regular 4. Mala 5. Muy mala
8.NS/NR. GLN16

Ahora vamos a hablar sobre los servicios públicos que usted recibe.

Opiniones sobre el trato recibido

20.PSP1. En general, ¿cómo considera que le han tratado a usted o a sus vecinos cuando han hecho solicitudes en una oficina del gobierno central?

1. Muy bien. 2. Bien. 3. Regular 4. Mal 5. Muy mal.
8. NS9.No ha tratado con el gobierno central. PSP1

21.PSP2. En general, ¿cómo considera que le han tratado a usted o a sus vecinos cuando han hecho trámites ante la municipalidad?

1. Muy bien. 2. Bien. 3. Regular 4. Mal 5. Muy mal. 8. NS
9.No ha tratado con la municipalidad PSP2

Quien presta los servicios públicos: gobierno central o municipalidad

22. Quisiera que me dijera en este municipio ¿cuáles servicios públicos le presta en la actualidad el gobierno central y cuáles su municipalidad?

SERVICIOS	(1) Gobierno Central	(2) Alcaldía	(3) Ninguno	(4) Ambos	(8) NS/NR
PSP3a Agua					
PSP3b Luz					
PSP3c Recolección de basura					
PSP3d Reparación de caminos					
PSP3e Salud (atención hospitalaria)					
PSP3f Educación					
PSP3g Mercados					
PSP3h Rastro					
PSP3i Parques/áreas verdes					

23. Ahora quisiera que me dijera en este municipio ¿qué tan satisfecho se encuentra con cada uno de los servicios públicos?

SERVICIOS	(1) Muy Satisfecho	(2) Algo Satisfecho	(3) Algo Insatisfecho	(4) Muy Insatisfecho	(8) NS/NR
PSP4a Agua					
PSP4b Luz					
PSP4c Recolección de Basura					
PSP4d Reparación de caminos					
PSP4e Salud (atención hospitalaria)					
PSP4f Educación					
PSP4g Mercados					
PSP4h Rastro					
PSP4i Parques/áreas verdes					

24.PSP5. De los siguientes servicios públicos, quien cree que debería prestarlos: el gobierno central, la municipalidad o particulares (empresa privada, ONGs, otros).

SERVICIOS (1)	(2)	(3)	Particulares		(5) Todos	(6) Ninguno	(8) NS/NR
			(4)				
	Gobierno Central	Alcaldía	Empresa privada	Organizaciones sin fines de lucro			
PSP5a. Agua Potable							
PSP5b. Mercados							
PSP5c. Rastro							
PSP5d. Recogida de Basura							
PSP5e. Caminos vecinales							
PSP5f. Saneamiento ambiental (drenajes, tratamiento de aguas, tratamiento de basura, etc.)							

PSP5g. Educación							
PSP5h. Salud: Atención Hospitalaria							
PSP3b. Luz							
PSP3d. Reparación de caminos							
PSP3i. Parques/Áreas verdes							

Satisfacción con la prestación de los servicios públicos municipales

25. PSP6. ¿Diría usted que los servicios que el gobierno central está dando a la gente son?
 1.Excelentes 2.Buenos 3.Regulares. 4.Malos 5. Pésimos.
 8.NS/NR PSP6

26.PSP7. ¿Diría usted que los servicios que la municipalidad está dando a la gente son?:
 1.Excelentes 2.Buenos 3.Regulares. 4.Malos 5. Pésimos.
 8.NS/NR PSP7

Queremos seguir hablando sobre este municipio.

Relación con instituciones/mecanismos de participación

27. PAR1. ¿Ha tenido conocimiento de alguna convocatoria en su municipio para la realización de un cabildo abierto durante el último año?
 1.Si 2. No 8. NS/NR PAR1

28. PAR2. ¿Ha tenido usted la oportunidad de asistir a un cabildo abierto durante el último año?
 1.Si 2. No 8. NS/NR PAR2

Si la respuesta es no, pasar a PAR4.

29. PAR3. En caso afirmativo, ¿Cómo evalúa el cabildo abierto en el que participó? Diría que fue:
 1. Muy bueno 2. Bueno 3. Regular 4. Malo 5. Muy Malo
 8 NS 9. No aplica PAR3

30. PAR4. ¿Ha tenido usted la oportunidad de asistir a otra sesión o reunión convocada por la alcaldía durante los últimos 12 meses?

1. Sí 2. No 8. NS/NR PAR4

31. PARS. ¿Cree usted que el alcalde o el concejo municipal han realizado esfuerzos para promover la participación ciudadana en la toma de decisiones del municipio?

1. Sí 2. No. 8 NS/NR PARS

32. PAR6. ¿Cuál cree usted que es la mejor forma de promover sus intereses o hacer valer sus derechos frente a la municipalidad? (leer opciones)

1. Actuando individualmente 2. La comunidad organizada 3. Por conexiones
4. Actuando a través de los partidos políticos 8. NS/NR. PAR6

Ahora vamos a hablar sobre la descentralización

33. DES1. ¿Ha oído hablar sobre la descentralización?

1. Sí 2. No 8. NS/NR DES1

34. DES2. ¿Considera usted que su nivel de información sobre la descentralización es?

1. Adecuado 2. No es suficiente 8. NS/NR DES2

Leer una versión resumida de lo que es la descentralización:

"La descentralización es cuando el gobierno central traslada recursos y responsabilidades a las municipalidades para que el Concejo Municipal decida qué hacer y en qué gastar."

Y entonces preguntar

35. DES40. ¿Qué le parece a Ud. eso de la descentralización?

1. Muy de acuerdo 2. Algo de acuerdo 3. Algo en contra 4. Muy en contra
8. NS/NR DES3

36. DES4. ¿Para usted la descentralización del Estado es...?

1. Nada importante 2. Poco importante 3. Importante 4. Muy importante
8. NS/NR DES4

37. DES6. En el caso de su municipio, ¿cuál cree que sería el resultado si se le trasladaran nuevas u otras responsabilidades y recursos?

1. Beneficiaría mucho 2. Beneficiaría algo 3. Perjudicaría algo 4. Perjudicaría mucho
8. NS/NR DES6

38.DES41. Suponiendo que el gobierno central decidiera trasladarle más responsabilidades y recursos a su municipalidad, Ud. ¿desearía usted que eso fuera:

1. Rápido 2. Poco a poco, gradual 8. NS/NR DES7

39. DES8. En su opinión, la descentralización de recursos y responsabilidades del gobierno central debería ser:

1. Solo hacia la municipalidad. 2. Hacia la municipalidad y los vecinos
(Comités o Asociaciones) 3. Solo a los vecinos (Comités o Asociaciones)
4. Solo a la empresa privada 5. A ninguno 8. NS/NR 9. A todos
DES8

40.DES9. ¿Qué beneficio principal cree que le traería la descentralización a vecinos como usted?
(Trate de anotar algo más que simples monosílabos y el beneficio principal)

DES9

41.DES42. ¿Ud. sabe que anualmente se le traslada el 10% del presupuesto de ingresos del Estado a las municipalidades en Guatemala?

1. Sí 2. No 8. NS/NR DES10

42. DES43. ¿Qué opina usted de esa transferencia del 10% a las municipalidades?

1. Muy de acuerdo 2. algo de acuerdo 3. algo en contra 4. muy en contra. 8. NS/NR
DES11

43.DES12. ¿Cree usted que el hecho de que las municipalidades pudieran tener más recursos financieros tendría efectos:

1. Muy buenos 2. Buenos 3. Malos 4. Muy malos 8. NS/NR
DES12

Apoyo para el Sistema

DAR TARJETA "B" AL ENTREVISTADO

Ahora vamos a usar una nueva tarjeta. Esta tarjeta contiene una escalera de 7 gradas; cada una indica un puntaje que va de 1-NADA hasta 7-que significa MUCHO. Por ejemplo, si yo le preguntara hasta qué punto le gusta ver televisión, si a usted no le gusta nada, elegiría un puntaje de 1, y si por el contrario le gusta mucho ver televisión me diría el número 7. Si su opinión está entre nada y mucho, usted elegiría un puntaje Intermedio. ¿Entonces, hasta qué punto le gusta a usted ver televisión? Léame el número. (ASEGÚRESE QUE EL ENTREVISTADO ENTIENDA CORRECTAMENTE)

NADA 1 2 3 4 5 6 7 MUCHO NS = 8

Ahora, usando la tarjeta B, por favor conteste estas preguntas

44. B1. ¿Hasta qué punto cree usted que los tribunales de justicia garantizan juicios justos?

8. NS N° _____ B1

45. B2. ¿Hasta qué punto tiene usted respeto por las instituciones políticas en Guatemala?

8. NS N° _____ B2

46. B3. ¿Hasta qué punto cree usted que los derechos básicos del ciudadano están bien protegidos por el sistema político guatemalteco?

8. NS N° _____ B3

47. B4. ¿Hasta qué punto se siente usted orgulloso de vivir bajo el sistema político guatemalteco?

8. NS N° _____ B4

48. B6. ¿Hasta qué punto piensa usted que se debe apoyar el sistema político en Guatemala

8. NS N° _____ B6

48bis.B35. ¿Hasta qué punto cree usted que las últimas elecciones fueron libres, o sea que la gente pudo votar por el candidato que prefería?

8. NS N° _____ B35

49. B12 .Hasta qué punto tiene usted confianza en las fuerzas armadas (ejército)?

8. NS N° _____

50. B11. ¿Hasta qué punto tiene usted confianza en el Tribunal Supremo Electoral?

8. NS N° _____ B11

51. B13. ¿Hasta qué punto tiene usted confianza en el Congreso de la República?

8. NS N° _____ B13

52. B14. ¿Hasta qué punto tiene usted confianza en el gobierno central?

8. NS N° _____ B14

- 53.B30. ¿Hasta qué punto tiene usted confianza en los partidos políticos?
 8. NS N° _____ B30
- 54.B32. ¿Hasta qué punto tiene usted confianza en su municipalidad ?
 8. NS N° _____ B32
- 55.B34. ¿Hasta qué punto cree usted que el gobierno central responde a las necesidades de la gente?
 8. NS N° _____ B34
- 56.B36. ¿Hasta qué punto cree usted que las últimas elecciones fueron limpias, o sea no hubo trampa?
 8. NS N° _____ B36
- 57.B37. ¿Hasta qué punto cree usted que la municipalidad responde a las necesidades de la gente?
 8. NS N° _____ B37

RETIRAR TARJETA "B"
USAR TARJETA "A"

Por favor responda a las siguientes preguntas, indicando en cada caso si usted está muy de acuerdo, algo de acuerdo, algo en contra o muy en contra de las siguientes afirmaciones.

59.PAR7. Los cabildos abiertos son una buena instancia de participación de los vecinos para definir prioridades. Me puede decir si está...

- 1.Muy de acuerdo 2.Algo de acuerdo 3.Algo en contra. 4.Muy en contra 8.NS/NR
 PAR7

60.PAR9. Está de acuerdo con que los vecinos deben participar en la decisión de las prioridades de cómo debe gastarse el presupuesto municipal. Me puede decir si está...

- 1.Muy de acuerdo 2.Algo de acuerdo 3.Algo en contra. 4.Muy en contra 8.NS/NR
 PAR9

61.PAR13. La mejor forma de resolver los problemas en el municipio es con la participación de la gente. Me puede decir si está...

- 1.Muy de acuerdo 2. Algo de acuerdo 3.Algo en contra. 4.Muy en contra 8.NS/NR
 PAR13

Honestidad

Ahora voy a pedirle su opinión sobre el grado de corrupción que piensa que tienen algunos funcionarios públicos en general (esto no se refiere a los de su municipio en específico).

62.HON1. ¿Hasta qué punto diría usted que los diputados son honestos (honrados) o corruptos?

1. Muy Honestos 2. Algo Honestos 3. Algo Corruptos 4. Muy Corruptos 8.NS/NR
HON1

63.HON2. ¿Hasta qué punto diría usted que los ministros son honestos o corruptos?

1. Muy Honestos 2. Algo Honestos 3. Algo Corruptos 4. Muy Corruptos 8.NS/NR
HON2

64.HON3. ¿Hasta qué punto diría usted que los alcaldes son honestos o corruptos?

1. Muy Honestos 2. Algo Honestos 3. Algo Corruptos 4. Muy Corruptos 8.NS/NR
HON3

65.HON4. ¿Hasta qué punto diría usted que los miembros del concejo municipal son honestos o corruptos?

1. Muy Honestos 2. Algo Honestos 3. Algo Corruptos 4. Muy Corruptos 8.NS/NR
HON4

ENTREGAR LA TARJETA "A"

A continuación le presentamos una serie de afirmaciones. Después de cada una, por favor dígame si usted está muy de acuerdo, algo de acuerdo, algo en contra, o muy en contra de la afirmación. Use la tarjeta "A".

Estado

66.EST1. La prestación de los servicios públicos debe ser gratis, porque es una obligación del Estado.

1. Muy de acuerdo. 2. Algo de acuerdo. 3. Algo en contra 4. Muy en contra
8.NS/NR EST1

67.EST2. El Estado debe resolver todos los problemas de la gente.

1. Muy de acuerdo. 2. Algo de acuerdo. 3. Algo en contra 4. Muy en contra
8.NS/NR EST2

68. EST10. Es correcto que los recursos del Estado se usen para favorecer a los que votaron por el gobierno.

1. Muy de acuerdo. 2. Algo de acuerdo. 3. Algo en contra 4. Muy en contra

8.NS/NR EST3

69. EST4. El Estado es un mal administrador y prestador de servicios.

1. Muy de acuerdo. 2. Algo de acuerdo. 3. Algo en contra 4. Muy en contra

8.NS/NR EST4

70. EST5. Las cosas se consiguen en la municipalidad sólo si se tienen buenas conexiones (conectes)

1. Muy de acuerdo. 2. Algo de acuerdo. 3. Algo en contra 4. Muy en contra

8.NS/NR EST5

Poder

71. POD1. En países como el nuestro, para poder hacer las cosas es necesario tener un hombre fuerte como gobernante.

1. Muy de acuerdo. 2. Algo de acuerdo. 3. Algo en contra 4. Muy en contra

8.NS/NR POD1

72. POD2. En países como el nuestro, conviene que los recursos económicos y las decisiones estén concentradas en el Presidente.

1. Muy de acuerdo. 2. Algo de acuerdo. 3. Algo en contra 4. Muy en contra

8.NS/NR POD2

73. POD3. En un país como el nuestro, el poder debería estar mejor distribuido (más repartido) entre los organismos centrales del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) y las municipalidades.

1. Muy de acuerdo. 2. Algo de acuerdo. 3. Algo en contra 4. Muy en contra

8.NS/NR POD3

Derecho a Disentir o Tolerancia

ENTRÉGUELE AL ENTREVISTADO TARJETA "C"

Ahora vamos a cambiar a otra tarjeta. Esta nueva tarjeta tiene una escalera de 10 gradas, que van de 1 a 10, con el 1 indicando que usted desapruueba firmemente y el 10 indicando que usted aprueba firmemente. Estas preguntas que siguen son para saber su opinión sobre las diferentes ideas que tienen las personas que viven en Guatemala. Favor de usar la escalera "C" de 10 gradas para contestar.

74. D1. Hay personas que solamente hablan mal de la forma de gobierno guatemalteco.

¿Con qué fuerza aprueba o desaprueba que estas personas tengan el derecho de votar?

(88. NS) N° _____ D1

75. D2. Pensando siempre en aquellas personas que hablan mal de la forma de gobierno guatemalteco ¿con qué fuerza aprueba o desaprueba usted el que estas personas puedan llevar a cabo manifestaciones pacíficas con el propósito de expresar sus puntos de vista?

(88. NS) N° _____ D2

76.D3.¿Con qué fuerza aprueba o desaprueba usted que a las personas que sólo hablan mal de la forma de gobierno guatemalteco, les permitan postularse para cargos públicos?

(88. NS) N° _____ D3

77.D4.Pensando siempre en aquellas personas que hablan mal de la forma de gobierno guatemalteco, ¿con qué fuerza aprueba o desaprueba usted que salgan en la televisión para hacer un discurso?

(88. NS) N° _____ D4

RECOGER TARJETA "C"

Participación Electoral

Ahora vamos a hablar de las elecciones

78.VB1. ¿Está Ud. empadronado para votar?

1.Si 2.No 8.NS/NR VB1

Si la respuesta es no, pasar a 81

79.VB11. Ahora dígame ¿Votó usted en las últimas elecciones a alcalde ?

1.Si 2.No 8.NS/NR VB11

80.VB12. ¿Por cuál partido o comité cívico ?

VB12

81.VB13. ¿Votó usted en las últimas elecciones generales de 1995 y 1996

1.Si 2.No 8.NS/NR VB13

Si no votó pasar a la pregunta 84.

82. VB14. ¿Por cuál partido en 1995?

VB14

Usar los códigos para VB12 VB14 y VB15

PAN	1
FRG	2
Alianza Nacional DCG-UCN-PSD	3
PLP	4
FDNG	5
UD	6
Coalición de partidos	7
Comité Cívico	8
Votó en Blanco/Nulo	91
El voto es Secreto, no quiere decir	92

83.VB2b. Si no votó, ¿por qué no lo hizo en las pasadas elecciones presidenciales?

1. Enfermedad
2. Falta de transporte
3. Violencia/falta de seguridad
4. No estaba empadronado
5. Tener que trabajar
6. No creer en las elecciones
7. La mesa electoral quedaba muy lejos
8. No tenía documentos
9. No tener edad
10. No creer en los partidos.
11. No estaba en el padrón electoral.
12. Llegó tarde a votar y estaba cerrado.
13. Especificar (Otro) _____

VB2b

85.VB4. ¿Por qué motivo piensa usted que otras personas no pudieron votar en las pasadas elecciones presidenciales?

1. Enfermedad
2. Falta de Transporte
3. Violencia/falta de seguridad

4. No estaban empadronados
5. Tener que trabajar
6. No creer en las elecciones.
7. La mesa electoral quedaba muy lejos
8. No tener documentos
9. No tener edad
10. No creer en los partidos.
11. No estaban en el padrón electoral.
12. Llegó tarde a votar y estaba cerrado.
13. Especificar (Otro) _____

VB4

86Vb15.. ¿Votará Ud. en las próximas elecciones?

1. Si 2. No 8. NS

Grado de Información

Ahora me puede decir...

87.GI1a. ¿Cómo se llama el actual presidente de los Estados Unidos?

(William Jefferson Clinton)

1. Correcto 2. Incorrecto 3 NS/NR

GI1a

88.GI15 ¿Sabe Ud. como se llama el actual presidente de la República?

1. Correcto 2. Incorrecto 3 NS/NR

(Alvaro Arzú)

GI15

89.GI20. ¿Y sabe cómo se llama el presidente del Congreso de la República?

(Leonel López Rodas)

1. Correcto 2. Incorrecto 3 NS/NR

GI20

90.GI3. ¿Cuántos diputados hay en la actualidad en el Congreso de la República? (80)

1. Correcto 2. Incorrecto 3 NS/NR GI3

91.GI3a. ¿Cuánto dura el período presidencial en Guatemala? (cuatro años)

1. Correcto 2. Incorrecto 3. NS/NR. GI3a

92.G16. ¿Qué tan democrática cree usted que es actualmente Guatemala?

1. Mucho 2. Bastante 3. Poco 4. Nada 8. NS

G16

Ahora para terminar las últimas preguntas...

93.Q2. ¿Cuál es su edad en años cumplidos? _____ años

Q2

94.Q3. ¿Cuál es su religión?

1. Católica 2. Evangélica 3. Ninguna Otra _____

88. Prefiere no responder

Q3

95.Q20. ¿En cuánto estima usted se encuentran sus ingresos familiares mensuales?

(Entrevistador incluir remesas del exterior).

(MOSTRAR LISTA DE RANGOS) Código de rango: _____

Q10

1. Menos de 100

2. Entre 101-200

3. Entre 201-300

4. Entre 301-400

5. Entre 401-700

6. Entre 701-1000

7. Entre 1001-2000

8. más de 2000

Ningún ingreso (desocupado) = 0; 88 = NS

96.Q11. ¿Cuál es su estado civil? (no leer alternativas)

1. Soltero (pasar a R1) 2. Casado 3. Unido (arreguntado) 4. Divorciado

5. Separado

6. Viudo

8. NS

Q11

Para finalizar podría decirme si en su casa (o en su finca) tienen:

(Leer todos)

97.R1. Televisor a color No. _____ 0. No 1. Uno 2. Dos R1

98.R2. Televisor en blanco y negro No. _____ 0. No 1. Uno 2. Dos 3. Tres

R2

99.R3. Refrigerador 0. No 1. Sí R3

100.R4. Teléfono 0. No 1. Sí R4

101.R5. Automóvil o camión

0. No 1. Sí

R5

102.OCUP1. ¿A qué se dedica usted? :

anotar respuesta: _____

OCUP1

(anotar ocupación principal)

1. Profesional (ingeniero, médico, enfermera, abogado, profesor/maestro, etc.)
2. Oficinista (sector público como secretaria, contador)
3. Oficinista (sector privado como secretaria, contador)
4. Obrero de fábrica, otro trabajo físico urbano, transportista, vendedor ambulante
5. Obrero rural (trabajador de finca, sin tierra) o pesquero
6. Dueño de finca (o trabaja en finca familiar)
10. Alquila tierra rural para cultivar
11. Dueño de negocio (tienda, restaurante, fábrica)
12. Estudiante
13. Ama de casa
14. Jubilado
15. Soldado o ex soldado

Otro _____

Hora terminada la entrevista _____

TI. Duración de la entrevista (minutos, ver página N°1) _____

TI

(Hora terminación - Hora inicio)

Observaciones del entrevistador:

Posterior a la entrevista anote a continuación la dirección o señas particulares de utilidad para efectos de supervisión de campo:

10.4. Manual del entrevistador:

• **Presentación:**

El presente instructivo está diseñado para ayudar a las personas que realizarán labores de encuesta de campo en el componente sobre **cultura política de los vecinos**, dentro de la investigación: **América Central, red institucional de apoyo al municipio y cultura política en torno a la descentralización**, con el fin de sistematizar sus actividades. La investigación se realiza en Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Está patrocinada por la Fundación Ford y coordinada a nivel regional por el Programa FLACSO-El Salvador.

• **La entidad ejecutora:**

La **Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO-** es un organismo internacional fundado en 1957 como resultado de una iniciativa de cooperación entre la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura -UNESCO- y los gobiernos de América Latina y el Caribe, para fomentar el desarrollo de las ciencias sociales en la región. En la actualidad está integrado por 10 países latinoamericanos. Se dedica a la enseñanza, la investigación y la asesoría técnica en ciencias sociales.

En Guatemala, FLACSO se estableció en 1986 y desde esa fecha ha desarrollado actividades académicas sobre diversos aspectos de la realidad social del país. El presente componente sobre la **cultura política de los vecinos en torno a la descentralización**, forma parte de dichas actividades.

10.4.1. **Objetivos:**

En el proceso descentralizador, la **participación ciudadana** juega un papel fundamental. Tomando en cuenta lo anterior, el componente de la investigación sobre el que versa la encuesta, busca determinar las opiniones de los vecinos sobre dicho proceso en Guatemala, el gobierno local, las relaciones entre éste y el gobierno central y sus percepciones sobre algunas instituciones políticas. Se trata de precisar la actitud de los vecinos sobre tales temas y sus opiniones, desconfianzas, conocimientos, intereses, etc., al respecto, para fundamentar en mejor forma acciones de desarrollo local y participación ciudadana que tomen en cuenta esta situación de la población. Un esfuerzo de este tipo es importante, pues permitirá retroalimentar a

quienes toman decisiones sobre política pública, como a organizaciones y grupos de la sociedad civil (en especial de dimensión local).

En esta medida se analizarán los siguientes puntos:

- ✓ Las relaciones del vecino con el gobierno central, los gobiernos locales y la interacción que se da entre ambos.
- ✓ Los niveles de satisfacción con la calidad de la prestación de los servicios públicos básicos que reciben y las preferencias sobre quién debería de prestar los servicios.
- ✓ Las actitudes sobre la participación ciudadana.
- ✓ Sus conocimientos y actitudes sobre la descentralización.
- ✓ Sus valores y actitudes sobre algunas instituciones claves del sistema político.
- ✓ Las representaciones o imágenes que tienen los vecinos sobre el poder, la organización del Estado y el ejercicio del poder.

10.4.2. Los conceptos e hipótesis considerados:

La **descentralización** se entiende en esta investigación, como el **proceso por el que se trasladan competencias y poder político desde el Estado hacia autoridades e instituciones más cercanas a la población, dotadas estas últimas de recursos financieros e independencia administrativa.** Un ejemplo de descentralización financiera es la transferencia del 10% del presupuesto de ingresos del Estado a las municipalidades, para que éstas lo utilicen bajo su responsabilidad, en proyectos de desarrollo local.

Por su parte, se considera como **cultura política**, el conjunto de **actitudes, valores, creencias, comportamientos y representaciones** compartidos en diversos grados por los miembros de una sociedad, en relación al **poder, las instituciones y normas que regulan el Estado y las relaciones de la población con este último**, en base a lo cual se genera el **pensamiento y sentimiento** de la ciudadanía (es decir, su socialización).

Es necesario precisar sin embargo, que en esta investigación no se trata de un estudio sobre **cultura política en general**, sino en relación al **proceso de descentralización** que lleva varios años en Guatemala y en el resto de países de la región.

En la boleta que contiene las preguntas de la encuesta existen también algunos términos de carácter técnico y/o de uso común, que pueden sin embargo, no ser conocidos o compartidos por todas las personas. Por ello conviene precisarlos para los efectos de este manual. **Instituciones políticas** son las **organizaciones de carácter público y permanente**, así como los **procedimientos** establecidos para **ejercer y regular el ejercicio del poder** en una sociedad. Así, el Tribunal Supremo Electoral, los organismos fundamentales del Estado entre los que se reparten las funciones públicas (el ejecutivo, el legislativo y el judicial), las elecciones, los partidos políticos, todos ellos pueden considerarse como instituciones políticas. El **sistema político** por su parte, sería el **conjunto de tales instituciones**, las cuales se ponen en movimiento para permitir que se ejerza el poder político y funcione así la sociedad, dentro de un relativo respeto y aceptación del orden y la autoridad.

Para la elaboración de las preguntas incluidas en la boleta, se consideraron hipótesis como las siguientes:

- El gobierno local se encuentra más cerca de la población, lo cual puede permitir una gestión de "buen gobierno", en tanto que permite un mayor control social (transparencia y rendición de cuentas) y a la población incidir en las decisiones.
- El nivel de satisfacción con el trato y los servicios está directamente relacionado con el nivel de aprobación para el agente que lo presta.
- La institucionalidad local facilita la participación ciudadana.
- Se tiene mayor disposición a participar cuando se trata de la solución de los problemas de su comunidad.
- La disposición a participar es el resultado de la valoración de espacio local.
- La participación ciudadana se favorece y estimula cuando hay sobre qué decidir y con que ejecutar lo decidido.

10.4.3. La utilización de una muestra y el recurso a la encuesta:

Dado que es imposible consultar a toda la población del país por las limitaciones financieras y de tiempo de la investigación, se recurrió a una muestra, en la que se encuestarán a 1,194 personas, distribuidas al azar, siguiendo los procedimientos estadísticos de una muestra aleatoria y representativa.

10.4.4. La población en estudio:

Los criterios para la selección de las 1,194 personas cuyas residencias serán visitadas fueron: población agrupada en grandes estratos, proporcionalidad étnica, distribución geográfica nacional y proporcionalidad rural/urbana.

- Población agrupada en grandes estratos:

Con fines de comparabilidad regional se distribuyó la muestra proporcionalmente en tres estratos:

Poblaciones de más de 80,000 habitantes

Poblaciones entre 20,000 y 80,000 habitantes

Poblaciones de menos de 20,000 habitantes

- Proporcionalidad étnica:

La muestra seleccionada mantiene una proporción similar a la obtenida en el último censo de población, respetando los criterios de población indígena y no indígena.

- Distribución geográfica nacional:

Al ser el presente estudio de dimensión nacional se buscó la mayor representatividad de los departamentos del país. Se exceptuó desde un inicio al departamento de El Petén por restricciones presupuestarias, así como los de Alta Verapaz, Zacapa e Izaba, que al momento de definir la muestra recién habían sido afectados por la tormenta tropical Mitch y sobre los que no se conocía con precisión, la naturaleza de los daños (infraestructura vial, estado de las viviendas, modificación de los patrones de población y asentamiento, etc.) que podrían poner en riesgo el éxito de la prueba.

- **Proporcionalidad rural/urbana:**

Por último, para obtener un mayor nivel de representatividad en la opinión se consideró la distribución proporcional tanto en áreas rurales como áreas urbanas en los diversos municipios seleccionados en la muestra.

10.4.5. La función del entrevistador:

El éxito de una encuesta depende en gran medida, de la fundamentación técnica de la muestra, pero también del trabajo del recurso humano empleado para recabar los datos. Sin un adecuado balance entre estos dos aspectos, el resultado puede estar seriamente comprometido. Existen también otras situaciones aleatorias (cambios en la coyuntura política, variables geográficas o naturales de último momento, etc.) sobre las que es muy difícil influir por lo que en la práctica se descartan. Puede afirmarse que una vez concluida la fase de definición de la muestra, la suerte de la encuesta dependerá de la calidad del equipo que realiza el trabajo de campo. En ello radica su gran importancia e igualmente su responsabilidad.

El **entrevistador** es la persona seleccionada para recoger los datos que la encuesta demanda. Es por ello que se recluta personal con experiencia previa, responsabilidad, capacidad de relacionarse con otras personas responsable e interés en la investigación, para asegurar en la medida de lo posible, que el trabajo de campo se realice de acuerdo a lo esperado.

10.4.6. Deberes del entrevistador:

- ✓ Asistir a las actividades de capacitación.
- ✓ Realizar su trabajo de acuerdo con las directrices generales emanadas de la capacitación, los contenidos de este manual y los que le indique en su momento el supervisor de campo.
- ✓ Realizar las entrevistas en forma completa, ateniéndose a las instrucciones, sin permitir la presencia de personas extrañas al momento de practicarlas.
- ✓ Aclarar cualquier duda o problema que se le presente con su supervisor de campo, informarle sobre entrevistas pendientes, rechazos, sospe-

chas de información falsa y cualquier otro aspecto que se aparte de la rutina establecida.

- ✓ Comportarse cortésmente a la hora de solicitar la entrevista y durante el período en que esta se realice.
- ✓ Rendir los informes que le solicite el supervisor y atender las demandas que él formule para mejorar la calidad de su trabajo.
- ✓ Realizar las entrevistas de acuerdo con el programa establecido.
- ✓ Abstenerse de presionar a los entrevistados más allá de lo que establecen las reglas de la cortesía o insinuarle las respuestas de acuerdo a su opinión o preferencia.

Tampoco está permitido que el entrevistador haga algún tipo de ofrecimiento a los informantes ni que comente los resultados obtenidos en las entrevistas, ya que violaría su confidencialidad y la creencia del entrevistado que los datos que proporcionó son anónimos y serán utilizados para los fines de una investigación social. En ese sentido, el entrevistador debe proteger la confidencialidad de la información suministrada por los entrevistados, no permitiendo el acceso a ella por parte de personas no autorizadas, ni dejando los cuestionarios al alcance de extraños. Lo más pronto posible el entrevistados debe hacer entrega de los cuestionarios llenos al supervisor.

10.4.7. Materiales:

Al entrevistador le será entregado el material necesario para realizar su trabajo en las mejores condiciones posibles:

- *Carné de identificación* para que lo muestre a los entrevistados y lo presente cuando sea requerido. Deberá portarlo durante todo el desempeño de sus funciones para facilitar su identificación y reconocimiento por los miembros de las comunidades en las que circule.
- *Manual del entrevistador*, documento que contiene las instrucciones generales sobre los procedimientos a seguir para realizar las entrevistas y llenar las boletas. Deberá portarlo durante el desempeño de sus fun-

ciones y consultarlo cuando sea necesario. En caso de que se le presente un problema no contemplado en el dicho Manual, debe consultar con el Supervisor.

- *Cuestionarios o boletas* en un número adecuado para realizar las entrevistas señaladas en el programa de trabajo o por el supervisor.
- *Sobres, bolsas plásticas, cartapacio o tabla de apoyo*, para guardar las boletas y para apoyarse a la hora de realizar las entrevistas.

Listado de los nombres de los alcaldes de los municipios seleccionados para chequear si las respuestas de conocimiento de los vecinos son o no correctas.

Croquis de los segmentos en los que se ubican las viviendas a visitar.

10.4.8. La técnica de la entrevista:

A fin de obtener la información requerida, la entrevista debe realizarse de acuerdo con ciertos lineamientos básicos. Puesto que una entrevista que proporcione información confiable demanda una comunicación fluida entre el entrevistado y un entrevistador, deben establecerse desde el principio condiciones adecuadas para que ello suceda. No existen "recetas" para lograr ese ambiente en el menor tiempo posible, sin embargo, se pueden señalar algunos aspectos básicos:

En primer lugar, el entrevistados debe tratar que el entrevistado no se sienta presionado, pedirle amablemente la entrevista. Una vez localizado el informante, el entrevistador debe tomar en cuenta que el "primer contacto" y "efecto" que logre provocar con el vecino, serán importantes para el desarrollo de la entrevista. Puede utilizarse el texto que aparece en la boleta

Es necesario destacar el carácter confidencial de la información proporcionada y el hecho de que no se trata de ninguna encuesta política.

Hay que tomar en cuenta que la entrevista tiene una duración aproximada de 30 minutos. No es conveniente mencionarle la duración al entrevistado, pero tampoco darle la sensación que será cosa de unos pocos minutos.

Una vez que la persona seleccionada ha accedido a la entrevista (si ha rechazado la entrevista hay que darle las gracias igualmente), observar las siguientes reglas:

Dirigirse al informante en tono cordial todo el tiempo.

- Leerle la pregunta y las posibles respuestas en forma pausada y clara.
- Evitar cualquier énfasis en alguna de las respuestas. Repetir si es necesario.
- Dejar hablar libremente al entrevistado; no entablar discusiones con él.
- Estimular al entrevistado, manteniendo sin embargo una actitud objetiva, no aprobando o desaprobando las respuestas dadas.
- Puesto que las personalidades de los entrevistados son diferentes, estar preparado para modificar la forma de relacionarse con cada uno de ellos.
- Una vez concluida la entrevista, darle las gracias al entrevistado.
- Si la entrevista es rechazada, al principio o en alguna de sus fases, realice las observaciones que considere pertinentes tanto en la parte posterior de la boleta, como en su diario de campo. Dé las gracias al entrevistado e informe inmediatamente al supervisor par que el tome las medidas del caso.

En lo que se refiere a la forma de interrogar, observe las siguientes reglas:

- ✓ Haga las preguntas en el orden en que aparecen en la boleta, omitiendo solamente las que **no correspondan**. No altere este orden bajo ninguna circunstancia, pues puede confundirse y no consignar información valiosa.
- ✓ Formule las preguntas textualmente; es decir, tal y como aparecen en la boleta. Repita si es necesario, pero no explique la pregunta.

- ✓ Para el caso de las preguntas cerradas, formule a continuación las respuestas señaladas, en el orden establecido y con el mismo tono de voz, para evitar guiar al entrevistado en alguna dirección. **Nunca indique como opción de respuesta, "No sabe/No responde (NR/NS)"**. Solo si el entrevistado dice explícitamente que no sabe o que no quiere responder, usted marca dicha opción.
- ✓ Para las preguntas abiertas anote la respuesta lo más fielmente posible. No resuma ni haga interpretaciones.
- ✓ Siga cuidadosamente todas las instrucciones que contengan las preguntas.

Antes de despedirse haga una revisión rápida de la boleta, para asegurarse de que no han quedado preguntas sin respuesta. Cualquier duda o error puede ser aclarado inmediatamente con el entrevistado. Si hay notas aclaratorias, asegúrese de que están claramente formuladas en su diario de campo.

Recuérdese que el supervisor controlará y verificará la exactitud y veracidad de la información que usted a captado, razón por la cual es importante que usted esté seguro de que la entrevista ha sido cuidadosamente realizada. Es importante que **anote al final y cuando ya se ha despedido del entrevistado, la dirección de la casa lo más exactamente posible para facilitar que el supervisor de campo realice su trabajo**. Antes de entregar la entrevista al supervisor, describa brevemente sus impresiones en el diario de campo identificando el número de la entrevista claramente.

10.5. Listado de personas entrevistadas:

Nombre del Entrevistado	Cargos y distinciones
Ricardo Rosales	<ul style="list-style-type: none"> • Lic. en Economía • Ex-comandante de la URNG • Signatario de los acuerdos de paz • Diputado al Congreso de la República por la Alianza Nueva Nación -ANN-
Amilcar Burgos	<ul style="list-style-type: none"> • Ingeniero Civil • Director de la Fundación Centroamericana de Desarrollo FUNCEDE • Asesor presidencial para los acuerdos de paz
Álvaro Colom	<ul style="list-style-type: none"> • Ingeniero Textil • Ex - Director Ejecutivo, Fondo Nacional para la Paz -FONAPAZ- • Ex -candidato presidencial, Alianza Nueva Nación -ANN-
Manfredo Marroquín	<ul style="list-style-type: none"> • Lic. en Economía • Director de Acción Ciudadana
Armando de la Torre	<ul style="list-style-type: none"> • Dr. en Ciencia Política • Director de la Escuela Superior de Ciencias Sociales de la Universidad Francisco Marroquín -UMF- • Columnista del periódico "Siglo XXI"
Maño Marín	<ul style="list-style-type: none"> • Lic. en Ciencias Jurídicas y Sociales y Administración de empresas • Alcalde por tres períodos, municipio de Río Hondo, Zacapa • Diputado al Congreso de la República por el Frente Republicano Guatemalteco -FRG-
Jorge Balsells	<ul style="list-style-type: none"> • Alcalde por dos períodos, municipio de Tukurú, Alta Verapaz • Diputado por la Alianza Nueva Nación -ANN- • Líder indígena
Emilio Saca	<ul style="list-style-type: none"> • Lic. en Ciencias Jurídicas y Sociales. • Ex -Secretario Ejecutivo de la Presidencia de la República.

	<ul style="list-style-type: none"> • Diputado al Congreso de la República por dos periodos. •
Manuel Rivera	<ul style="list-style-type: none"> • Ms. en Sociología • Investigador de la Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales AVANCSO en participación ciudadana y poder local
Dina Fernández	<ul style="list-style-type: none"> • Licda. en Antropología • Columnista y directora de suplementos del periódico "Prensa Libre"
Lionel Toriello	<ul style="list-style-type: none"> • Ing. civil • Director del periódico "Siglo XXI"
Raquel Zelaya	<ul style="list-style-type: none"> • Licda. en Economía • Investigadora de la Asociación para la Investigación en Ciencias Sociales -ASIES- • Ex - Directora de la Secretaría de la Paz- SEPAZ-
Pablo Rodas Martini	<ul style="list-style-type: none"> • Dr. en Economía • Columnista de "El Periódico" • Investigador Asociación para la Investigación en Ciencias Sociales -ASIES-
Arnoldo Calderón	<ul style="list-style-type: none"> • Lic. en Economía • Investigador Asociación para la Investigación en Ciencias Sociales -ASIES- en economía y finanzas municipales
Edgar Pape Yalibat	<ul style="list-style-type: none"> • Ms. en Economía • Ex Viceministro de Finanzas • Candidato a diputado por el Frente Democrático Nueva Guatemala -FDNG-
Clara Arenas	<ul style="list-style-type: none"> • Licda. en Economía y Ms. en Antropología • Directora Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales -AVANCSO-
César Antonio Siliézar	<ul style="list-style-type: none"> • Alcalde municipal por dos periodos, municipio de Jocotenango, Sacatepéquez
Arturo Taracena Amiola	<ul style="list-style-type: none"> • Dr. en Historia • Investigador del Centro de Investigaciones Regionales de Centroamérica -CIRMA-

Luis Linares	<ul style="list-style-type: none"> • Lic. en Ciencias Jurídicas y Sociales • Ex ministro de Trabajo y Previsión Social
Lionel Figueredo Hara	<ul style="list-style-type: none"> • Lic. en Economía • Ex-candidato a la Vicepresidencia de la República, Partido Desarrollo Integral Auténtico -DIA-
Miguel von Haegen	<ul style="list-style-type: none"> • Lic. en Economía • Ex-Sub Secretario de Planificación Económica • Director del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar -URL-
Nelson Amaro	<ul style="list-style-type: none"> • Dr. en Sociología • Ex Viceministro de Desarrollo • Decano de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del valle de Guatemala
Jorge Ruano	<ul style="list-style-type: none"> • Lic. en Sociología • Consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-

10.6. Guía de entrevista

ALGUNOS RESULTADOS DE LA ENCUESTA Y PREGUNTAS PARA EL ENTREVISTADO (A)

- Valoración de las municipalidades, concepción del servicio público y actitud frente al pago de impuestos:

RESULTADOS: La mayoría de vecinos encuestados opinó que las municipalidades pueden hacer mejor las cosas que el gobierno central, que se debe dar a éstas, más responsabilidades y dinero y que las corporaciones deberían explicar mejor en que se invierten los impuestos, pero cuando se les preguntó si estarían dispuestos a tributar más "para que las municipalidades mejoren los servicios", sólo 28.6% respondió afirmativamente y 63.3% contestó "no vale la pena". En igual forma, 61.4% respondió "en contra" a la pregunta ¿es correcto que sólo reciban servicios de las municipalidades los que pagan por ellos?

PREGUNTA: ¿Qué piensa Ud. de estas respuestas? ¿qué cree que significan? ¿a qué cree que obedecen?

- Conocimiento y opiniones sobre el proceso de descentralización:

RESULTADOS: El conocimiento de los vecinos sobre descentralización es escaso: sólo 33.2% indicó haber oído hablar de descentralización y 6.2% consideró que su nivel de información sobre la misma, era adecuado y en los municipios de menos de 20,000 habitantes, las proporciones de respuestas fueron menores (en muchos casos los encuestadores debieron explicar lo que significaba descentralización y proporcionar ejemplos. Luego de ello se pudo comprobar que 66% si sabían del traslado del 10% constitucional a las municipalidades y 77.7% estaban de acuerdo con ella). El poco conocimiento sobre el término, el concepto y otras aplicaciones de la descentralización, contrasta con la valoración positiva de la misma: 83% de quienes respondieron, señalaron estar "muy de acuerdo y de acuerdo" con ella, 80% que era "importante y muy importante", 53.5% que la descentralización de "recursos y responsabilidades del gobierno central", debería ser a la "municipalidad y a los vecinos", mientras que 18% respondió que "sólo a la municipalidad" y 11.9% que "sólo a los vecinos".

- **Baja asistencia a cabildos abiertos y a otras sesiones, pero alta valoración de la participación ciudadana:**

RESULTADOS: La encuesta también puso de manifiesto la **escasa convocatoria a cabildos abiertos:** sólo 14.5% de los encuestados indicó que había tenido **conocimiento de alguna convocatoria** a tales cabildos en su municipio durante el último año, 5.9% que había **participado en ellos** y 13.6% que había estado presente en otras sesiones o reuniones en la alcaldía. Cuando se preguntó **cómo evaluaban el cabildo abierto al que habían asistido**, 55.2% de los encuestados indicó "muy bueno y bueno" y 20% "regular". Otras respuestas sobre participación fueron las siguientes: 80% de los encuestados señaló que los cabildos abiertos eran **una buena instancia de participación de los vecinos para definir prioridades**, 85.6% que la "comunidad organizada" era la **mejor forma de promover sus intereses y hacer valer sus derechos**, 91.4% que los vecinos deben participar en la discusión de las **prioridades del presupuesto municipal**. Para terminar, 60% de los entrevistados señaló que los esfuerzos hechos por las municipalidades para promover la participación de los vecinos, **han sido insuficientes**.

En síntesis, hay un **desconocimiento** sobre el significado de la descentralización, pero una **aceptación** de la misma, una **alta valoración sobre la importancia de participar**, pero una **participación real muy escasa**.

PREGUNTAS: ¿Cómo explicar estas dos aparentes o reales contradicciones? ¿Qué opina sobre la descentralización en Guatemala? ¿Considera que deben hacerse cambios al sistema de consejos de desarrollo y en su caso cuáles? ¿Qué opina Ud. de los mecanismos existentes de participación? ¿por qué la gente no participa a pesar que valora la participación?

- **Instituciones políticas, carácter del Estado y ejercicio del poder:**

Las instituciones mejor evaluadas en términos de confianza y credibilidad fueron las **municipalidades, el gobierno central y el TSE**. Por su parte, los **alcaldes y miembros de las corporaciones municipales** fueron evaluados como "muy honestos y algo honestos" por el 42% de los encuestados, frente a los **ministros: 30% y los diputados: 27%**. En relación con otras indaga-

ciones, 82,5% de los encuestados indicó estar "muy de acuerdo y algo de acuerdo" a la pregunta sobre si la **prestación de los servicios públicos debería ser gratis** "porque es obligación del Estado", 59.1% contestó "muy de acuerdo y algo de acuerdo" a la pregunta si **el Estado** debería resolver "todos los problemas de la gente". Pero 67.3% indicó esta "muy en contra" a la pregunta si es correcto que los **recursos del Estado** se usen para "favorecer a los que votaron por el gobierno" y 67.1% respondió estar "muy de acuerdo y algo de acuerdo" a la pregunta si las cosas se consiguen en la municipalidad sólo si se tienen buenas conexiones. "

PREGUNTAS: ¿Considera que es posible elaborar una "imagen del Estado" a partir de estas respuestas y en su caso ¿cuál?

11.

BIBLIOGRAFÍA:

LIBROS Y DOCUMENTOS:

Asociación de Investigación y Estudios Sociales -ASIES- University of Pittsburgh. **La cultura democrática de los guatemaltecos (tercer estudio 1977)**, Guatemala: 1998

Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala -ANAM-. **Anteproyecto de reformas al Código Municipal, Decreto 58-88**, Guatemala: 1997.

Castellanos, Eugenia, Carlos González y René Poitevin. **Mujeres, niños y ajuste estructural, Debate (18)**, Guatemala: FLACSO, 1992.

Cisneros, C. y J. Sánchez Jiménez. "Subjetividad y cultura política: tensión entre historias conceptuales", en: **Polls (92)**, México: 1993.

Código Municipal, Decreto 58-88 del Congreso de la República.

Comisión para el Esclarecimiento Histórico -CEH-. **Guatemala: memoria del silencio (I) Causas y orígenes del enfrentamiento armado interno**, Guatemala: 1999.

Comisionado Presidencial de Modernización.

Comisionado Presidencial para la Modernización y Descentralización del Estado. **Política Nacional de Descentralización**. Guatemala, 2000.

Constitución Política de la República de Guatemala, 1985.

Córdova, Ricardo. **Una aproximación teórico-metodológica para el estudio sobre la cultura política en torno a la descentralización en Centroamérica**, FLACSO-El Salvador, 1999.

FLACSO-El Salvador. Proyecto de investigación: América Central, red institucional de apoyo al municipio y cultura política en torno a la descentralización, San Salvador, enero de 1998.

Flores Alvarado, Humberto. Gobierno locales y sus conflictos (diagnóstico preliminar), Guatemala: PROECODI-PADAM-Solidaridad Internacional., 1993.

Fundación Casa de la Reconciliación. Recopilación cronológica acuerdos firmados en la negociación por la paz en Guatemala, Guatemala: 1997.

Gálvez Borrell, Víctor. La gobernabilidad en Centroamérica: sectores populares y gobernabilidad precaria en Guatemala, Guatemala: FLACSO, 1995.

Gálvez Borrell, Víctor y Roberto Camposeco. Guatemala: políticas de descentralización y capacidad de gestión administrativa y financiera de las municipalidades, FLACSO-El Salvador: 1997.

Gálvez Borrell, Víctor, Carlos Hoffman y Fernando Mack. Poder local y participación democrática, Debate 40, FLACSO: Guatemala, 1998.

Gálvez Borrell, Víctor y Fernando Mack. Guatemala: descentralización y asociacionismo municipal, Managua: CASC-UCA, 1999.

Gobierno de la República. Política económica y social, período 1991-1995, Guatemala: 1991.

Hopenhayn, Martín. "Michel Foucault: poder, condicionamiento. No hay relaciones de poder sin resistencia, en : David y Goliat (50), FLACSO, 1986.

Inforpress Centroamericana, julio de 1998.

Instituto Centroamericano de Estudios Políticos -INCEP- Los partidos políticos que Guatemala necesita, Guatemala: 1999.

Instituto Nacional de Estadística -INE-. X Censo nacional de población y V de habitación, Guatemala: 1996.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Informe de Labores 1998, Guatemala: 1999.

Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente.

PNUD-IIDH-CAPEL. El desafío democrático, reflexiones de las sociedades centroamericanas ante el resultado del Latinobarómetro 1996, Costa Rica: 1997