

DIAGNÓSTICO DEL RACISMO EN GUATEMALA

**Investigación interdisciplinaria y participativa para una política integral
por la convivencia y la eliminación del racismo**

VOLUMEN I

Informe general y costos de la discriminación

MARTA CASAÚS ARZÚ
AMÍLCAR DÁVILA ESTRADA
WILSON ROMERO ALVARADO
SANDRA SÁENZ DE TEJADA

Guatemala, 2007

Rolando Castillo
Director General
PROYECTO SISTEMAS DE APOYO A LA PRESIDENCIA
Y VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

Marta Casaús Arzú
Directora

Amílcar Dávila E.
Coordinador
INVESTIGACIÓN INTERDISCIPLINARIA Y PARTICIPATIVA PARA UNA POLÍTICA
INTEGRAL POR LA CONVIVENCIA Y LA ELIMINACIÓN DEL RACISMO

Marta Zoila Caballeros, Carlos Martínez, Fernando Rubio
Colaboraciones especiales

Ricardo Santacruz, Marta Quiquívix
Apoyo administrativo

Amílcar Dávila E., Regina Fuentes Oliva,
Ingrid L. Estrada C., Mayra Fong, Ana María Palma
Edición

Ingrid L. Estrada C, Regina Fuentes Oliva
2a. edición

Serviprensa, S. A.
Impresión

Esta investigación fue posible gracias al apoyo financiero del
Ministerio de la Cooperación para el Desarrollo del Reino de los Países Bajos.

© 2006, Vicepresidencia de la República de Guatemala.
Proyecto Sistemas de Apoyo Estratégico a la
Presidencia / Vicepresidencia de la República.
Todos los Derechos Reservados.
2007, 2a. edición.

ISBN:99922-909-1-9

Índice

Presentación

EDUARDO STEIN	vii
---------------------	-----

Prólogo

ROLANDO CASTILLO QUINTANA	xi
---------------------------------	----

¡Por una cultura de igualdad y pluralismo, contra el racismo y la discriminación! Investigación y propuesta participativa para políticas públicas. Informe final

MARTA CASAÚS ARZÚ Y AMÍLCAR DÁVILA E.

1. Introducción	1
2. Resultados y conclusiones	5
2.1. Los costos de la discriminación étnico-racial y el acceso desigual a los servicios públicos.....	5
2.1.1. Discusión de los resultados más relevantes	6
2.2. Marco jurídico, jurisprudencia y políticas comparadas sobre la igualdad y el combate a la discriminación étnico-racial.....	10
2.2.1. Discusión de los resultados más relevantes.....	11
2.3. Mapa conceptual	16
2.3.1. Consideraciones metodológicas y de procedimiento.....	17
2.3.2. Síntesis de la evolución del concepto del racismo.....	19
2.3.3. Puntos más relevantes de los ensayos.....	20
2.3.4. Resultados más importantes de la encuesta universitaria sobre prejuicios	26
2.3.5. Hallazgos más interesantes con relación a las historias de vida.....	27
2.4. Prácticas discursivas discriminatorias, estereotipos y tópicos en los medios.....	29
3. Recomendaciones.....	33
4. Referencias bibliográficas	36
5. Anexos.....	37
5.1. Productos intermedios y finales de la investigación	37
5.2. Créditos y agradecimientos	39

Génesis del racismo y de la discriminación en Guatemala: siglos XIX y XX. Un abordaje multidisciplinario

MARTA CASAÚS ARZÚ

1. Introducción y punto de partida de la investigación	41
--	----

2. Los espacios del racismo y su contexto histórico.....	43
2.1. Los espacios del racismo en la sociedad colonial.....	43
2.2. El espacio del racismo en la construcción del Estado-nación (siglos XIX y XX).....	45
2.3. El racismo de Estado y el reforzamiento de la dominación militar oligárquica.....	47
3. Análisis del discurso sobre la naturaleza del indígena y su incorporación al Estado-nación en Guatemala, siglo XX.....	48
3.1. La sombra del «indio» como ser agónico y en decadencia (1928-1944).....	50
3.1.1. Contexto histórico de emergencia del debate.....	50
3.2. El imaginario de blancura en la élite de poder y su percepción del «indio»: interpretación de una encuesta.....	52
3.2.1. El contexto de emergencia: 1978-1981.....	52
3.3. Los Pueblos Indígenas como amenaza pública y la necesidad de su exterminio (1978-1985).....	55
3.4. Situación actual del racismo en los Pueblos Indígenas y en la investigación e informes más recientes.....	57
3.4.1. Las organizaciones indígenas-ladinas y su reflexión sobre el racismo y la discriminación.....	59
3.4.2. Otros estudios realizados recientemente sobre el racismo y la discriminación.....	64
4. Anexo.....	66
5. Referencias bibliográficas.....	67

Los costos de la discriminación étnica en Guatemala

WILSON ROMERO ALVARADO

1. Economía de la discriminación.....	69
1.1. La desigualdad como fenómeno económico y como discriminación.....	69
1.1.1. Desigualdad salarial en el empleo.....	71
1.2. ¿Qué es la discriminación económica y cuándo se discrimina económicamente a un grupo?.....	71
1.3. La discriminación económica.....	72
1.4. Factores de la desigualdad.....	73
1.4.1. Relación entre población indígena e incidencia de la pobreza.....	75
1.4.2. Determinantes del nivel de ingreso en una sociedad con discriminación.....	75
2. Midiendo la discriminación.....	77
2.1. Componentes del agregado de ingresos.....	77
3. El costo económico de la discriminación.....	82
4. Resultados.....	86
4.1. Función de puntuación.....	86
4.2. Apareo.....	89
4.3. Costo de oportunidad para la discriminación.....	89
4.4. Impacto de la discriminación en el ingreso.....	91

4.5. Costo nacional de la discriminación y su impacto en el crecimiento económico.....	92
5. Referencias bibliográficas.....	94

Diversidad étnica y acceso diferenciado a los servicios de salud y educación

SANDRA SÁENZ DE TEJADA

1. Introducción.....	97
2. Salud.....	99
2.1. Acceso a servicios básicos: agua y saneamiento.....	99
2.2. Indicadores de salud.....	101
2.2.1. Mortalidad de niños.....	101
2.2.2. Inmunizaciones.....	101
2.2.3. Desnutrición.....	101
2.2.4. Fecundidad.....	104
2.2.5. Utilización de métodos anticonceptivos.....	105
2.2.6. Mortalidad materna.....	106
2.3. La oferta de servicios de salud del MSPAS.....	106
2.3.1. El financiamiento de los servicios.....	106
2.3.2. La oferta de servicios de salud.....	109
2.3.3. El acceso físico a los servicios de salud.....	109
2.3.4. El seguro social.....	110
2.4. Utilización de los servicios de salud.....	110
2.4.1. Atención de la población general.....	111
2.4.2. Atención durante el parto.....	111
2.4.3. Búsqueda de atención en episodios de enfermedad infantil.....	111
2.4.4. Subutilización de los servicios de salud.....	112
2.4.5. Pertinencia cultural de los servicios de salud.....	112
2.5. Discusión.....	113
2.5.1. Variación interna indígena: ¿preferencia cultural o acceso diferenciado?.....	114
2.5.2. La salud de las mujeres indígenas: ¿brecha de género o brecha étnica?.....	115
2.5.3. Salud intercultural y los servicios de salud reproductiva: el papel central de las comadronas.....	116
3. Educación.....	117
3.1. Indicadores de educación.....	118
3.1.1. Alfabetismo.....	118
3.1.2. Años de escolaridad.....	118
3.2. Acceso a los servicios educativos.....	120
3.2.1. Oferta educativa.....	121
3.2.2. Cobertura.....	123
3.2.3. Eficiencia interna: indicadores de calidad.....	125
3.2.4. La educación bilingüe.....	126
3.2.5. Barreras de acceso para la educación primaria.....	127
3.3. Discusión.....	130
4. Referencias bibliográficas.....	131



Eduardo Stein Barillas

Presentación

El racismo y la discriminación racial son temas complejos, delicados y resbalosos. Casi siempre inadvertidos para quien los lleva dentro y los practica; son de hecho, un freno colosal para nuestro desarrollo.

No para todos ha sido obvio y creíble que el racismo y la discriminación son problemas que como país, nos impiden el logro del bien común del que tanto nos afanamos en nuestra Constitución Política. Igualmente, el racismo y la discriminación nos discapacitan como conglomerado social ante un desarrollo humano integral, ante una globalización, y nos coartan la posibilidad de crecimiento económico. Una de las formas de desentrañar este obstáculo social es conocerlo, visualizarlo, enfrentarlo y hacer creíble la realidad del «otro» o la «otra» que no se mira, no se oye y no se siente.

En el presente estudio, fruto de la coincidencia oportuna de muchas conciencias comprometidas con la paz social, se reflejan hallazgos contundentes e incuestionables del costo que tiene para el país, como conjunto y para cada uno de sus habitantes en lo individual, excluir a un grupo, de las oportunidades que tiene otro.

El gobierno ha puesto un gran empeño en resolver esta problemática histórica, por ser un problema fundamental que como país debemos enfrentar y superar. En función de lo anterior, se han puesto en marcha mecanismos y acciones estratégicas que permitan desactivar los principales mecanismos que mantienen y reproducen el racismo y a la vez alcanzar la igualdad de condiciones para ejercer una ciudadanía plena y completa.

Pero el compromiso del gobierno no para allí. Desde que asumió el mandato, el Presidente Óscar Berger encomendó a la Vicepresidencia una atención integral a las agendas indígenas. Desde entonces ha habido una constante búsqueda de la equidad en la dotación de respuestas desde el Estado, partiendo de la motivación de trabajar por una sociedad más justa, más equitativa y más inclusiva. Producto de ello, es que durante la presente administración se han aprobado 22 políticas públicas que están contribuyendo a la reforma política y modernización del Estado, así como a la construcción de un país distinto al que tenemos, un país con mayor justicia y desarrollo

humano integral para todos. Dichas políticas pasan por resolver el problema de la situación agraria de nuestro país, el desarrollo rural, la pobreza, la reactivación de la economía, el racismo y la discriminación hacia los pueblos indígenas, la educación, entre otros.

A estos esfuerzos se suman algunas acciones relacionadas con lo establecido en los Acuerdos de Paz, específicamente con la reorientación del gasto social hacia la reducción de la pobreza, el apoyo a la creación y el fortalecimiento de una institucionalidad pública que contribuya de manera efectiva a avanzar en el respeto y ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, el fortalecimiento de la participación ciudadana en general, pero especialmente de las mujeres

y de los pueblos indígenas, a través del fortalecimiento del proceso de descentralización y la aprobación de la Ley marco de los Acuerdos de Paz.

La investigación realizada desde la Vicepresidencia es un punto de partida importante para la construcción del país diferente que queremos y soñamos, pues a través de ella se visualizan las confluencias de las visiones que se tienen al respecto. Aún falta mucho por hacer. Pero esta investigación y sus múltiples resultados nos permiten un paso fundamental en la correcta visualización del problema, del grave daño que como sociedad nos hemos hecho al mantenerlo, y de caminos concretos que podemos fortalecer para irlo resolviendo entre todos.

Prólogo

Este trabajo es una larga reflexión sobre nosotros, como personas y como colectivo. Trata de nuestra precaria comunicación al interior de nosotros mismos; y de cómo todavía no somos nosotros y de cómo podríamos ser otros. De cómo la mala comunicación nos impide asociarnos, nos impide ser ciudadanos-socios, de cómo la desconfianza hacia nuestras instituciones y entre nosotros mismos nos obstaculizan la realización de metas comunes. De cómo la desigualdad, parte fundamental de la reproducción del régimen se traduce en el primer generador de pobreza. La investigación se trata de una exploración en uno de los temas más profundos y más complejos de nuestra historia y nos sumerge en su nacimiento, en sus mecanismos de reproducción que nos atañen a todos. En este proceso transgeneracional no hay inocentes, todos contribuimos en mayor o menor grado a separarnos, a no escucharnos y a desconfiar de los otros; nos miramos, pero no nos vemos.

Descubrimos y afirmamos cuánto nos cuesta, en términos monetarios, la mala comunicación. Cuánto cuestan los insultos, el mal trato, la humillación y cuánto impide la mala comunicación la generación de la riqueza nacional. Los testimonios de 36 mujeres lo atestiguan y el estudio económico lo afirma con contundencia.

El racismo y la discriminación es un fenómeno cambiante, mutante: se metamorfosea con los tiempos y se introduce en los intersticios del comportamiento, tanto individual como colectivo. Sobre este segundo, empiezan a crearse nuevos delitos de discriminación, uno de ellos es el de portación de cara. Un joven de tez morena con rasgos indígenas y vestido de acuerdo a la moda de su juventud es automáticamente criminalizado con los ojos y los oídos en los espacios públicos reservados por clase y por edad, en un país donde el 71% de la población tiene menos de 29 años.¹ De nuevo, en los calendarios del siglo XXI, la clase, la juventud y lo indígena se concentran en el

¹ SIECA con datos del INE, 2005.

delito de portar una cara y una vestimenta y la segregación sigue su curso histórico. Respecto a lo individual, el estudio dedicado a los jóvenes de universidades destaca el antídoto más importante en contra del racismo: el contacto, el conocimiento sobre el o la otra que convertimos con ese acto en lo que es, una persona humana. Ello afirma nuestra propia humanidad y hace retumbar las palabras de Albert Camus: “en el hombre hay más cosas dignas de admiración que de desprecio”.

La ciencia histórica o la ciencia de la «cultura» como la concebía Max Weber,² es la comprensión de la manera cómo los hombres han vivido, del sentimiento que han dado a sus existencias, de la jerarquía que han establecido entre los valores; esta ciencia de la cultura se expresa con rotundidad en el comportamiento social a lo largo de los siglos y en el uso, tanto académico como popular, de los conceptos. En cómo nacen y se desenvuelven el racismo y la discriminación, cuáles son sus raíces, su expresión y su comprensión racional académica. Por ello, el trabajo sobre la genealogía del racismo nos describe el origen de la palabra.

La discriminación étnico-racial ha animado secularmente un círculo vicioso entre desarrollo desigual, infraestructura diferenciada, contrastes de productividad y diferencias de salarios e ingresos entre indígenas y no indígenas. En otras palabras, el racismo y la discriminación ya no son rentables para la reproducción del régimen en un mundo regido por la globalización y la competitividad. No se trata de tener dos, tres empresas competitivas a nivel nacional, se trata de hacer competitivo al país y tener una actitud positiva y activa con los procesos de globalización. Éste es uno de los problemas más importantes de estos tiempos que todos los ciudadanos debemos enfrentar. Y es demasiado importante para dejarlo solo en manos de los gobiernos.

La investigación, tomando en cuenta el estado del arte sobre la cuestión y haciendo un esfuerzo de recopilación y análisis de experiencias pasadas y diferentes en diversos países, tanto en Europa, África y América, consideró la toma de posición del teórico Néstor García Canclini, quien plantea que:

Bajo concepciones multiculturales se admite la diversidad de culturas, subrayando su

diferencia y proponiendo políticas relativistas de respeto, que a menudo refuerzan la segregación. En cambio, interculturalidad remite a la confrontación y el entrelazamiento, a lo que sucede cuando los grupos entran en relaciones e intercambios. Ambos términos implican dos modos de producción de lo social: multiculturalidad supone aceptación de lo heterogéneo; interculturalidad implica que los diferentes son lo que son en relaciones de negociación, conflicto y préstamos recíprocos.³

Así, las identidades colectivas e individuales, parafraseando a Hobsbawm, son más camisas que piel. No son fijas, cambian. Y muchas de las estrategias de sobrevivencia de la mayoría aplastante de este país funcionan así, unas veces migrante, otras veces campesino, otras veces comerciante; se es padre o madre, hijo o hija, marido o esposa y fan de un equipo deportivo. Vivimos en el mundo cambiante, híbrido, mutante del día de hoy, no petrificados en la mente de algunos antropólogos fosilizados ni de etnicistas radicales.

Otro tema fundamental planteado por la investigación:

Es un asunto teórico y es un dilema clave en las políticas sociales y culturales. No sólo cómo reconocer las diferencias, cómo corregir las desigualdades y cómo conectar a las mayorías a las redes globalizadas. Para definir cada uno de estos tres términos es necesario pensar los modos en que se complementan y se desencuentran. Ninguna de estas cuestiones tiene el formato de hace 30 años.⁴

Es en este contexto donde mejor se entiende la contribución teórica de la investigación y donde mejor se entiende la política pública. Es una investigación-acción al servicio de la praxis, y en particular a la incidencia sobre las políticas públicas para la eliminación del racismo y la discriminación. Es a partir de ahí que debe considerarse como un aporte sustancial no sólo a la administración pública sino al tránsito de un Estado homogéneo y excluyente a otro plural y, por lo tanto, incluyente. Incluyente porque concibe

² Raymond Aron en Max Weber, *El político y el científico*, Madrid: Alianza Editorial; 1967, p. 13.

³ Néstor García Canclini, *Diferentes, desiguales y desconectados*, Barcelona: Gedisa; 2005, p. 15.

⁴ *Ibíd.*, p. 14.

una ciudadanía intercultural, en la cual la igualdad y la diferencia se conjugan, en la búsqueda y encuentro de la igualdad de oportunidades, con el respeto, la tolerancia y el beneficio para toda la sociedad. Éste es uno de los caminos para fundar el pacto político del futuro.

En la investigación diseñada por Marta Casaús Arzú participaron 32 investigadores de diversas disciplinas: Historia, Antropología, Sociología, Psicología Social, Ciencias Políticas, Filosofía, Economía, Derecho, Estadística, Ciencias de la Comunicación y Lingüística. Tal interdisciplinariedad permitió conjugar en el estudio de una misma problemática diferentes aproximaciones, metodologías y técnicas, tales como el análisis crítico del discurso, la historia conceptual, el análisis de redes, las historias de vida, el análisis constitucional y jurisprudencial comparado con el apoyo de diversos sistemas informatizados.

Todo este enorme esfuerzo no hubiese llegado a su fin sin la responsabilidad ética y política por el conocimiento y la verdad de Eduardo Stein, sin la estrecha colaboración de la Embajada Real de los Países Bajos y particularmente de la Señora Embajadora Bea Ten Tusscher y del Jefe de Misión Adjunto, Harman Idema, y de todo el equipo de investigadores, encabezados por Marta Casaús y Amílcar Dávila. A Marta le agradezco no sólo su trabajo y su inspiración para luchar por las causas justas, sino también

el aliento por compartir un mundo mejor; a Amílcar su paciente trabajo, su seriedad y entusiasmo; y a todo el equipo de trabajo del Proyecto de Sistemas de Apoyo a la Presidencia y Vicepresidencia, gracias por todo.

Al final, despleguemos entre todos las velas que nos conducen a un mundo mejor, partiendo de puerto realidad y de la dureza callosa de nuestro gran poeta Humberto Ak'abal:

Los pobres no tenemos amigos
Sólo compañeros de camino.

Yo cosí mis zapatos viejos
Y caminé sin un centavo
En los bolsillos.

Sé de las hierbas
Que se hacen miel
Sobre la lengua sin saliva.

Soy de los que caminan
Y cada vez
Más lejos les queda el sueño.

A pesar de todo,
Soy de los que no entierran la esperanza.⁵

⁵ "Uno de ellos", Kamoyoyik, Guatemala: Cholsamaj; 2002, p. 191.

Marta Casaús Arzú y Amílcar Dávila E.

***¡Por una cultura de igualdad y pluralismo, contra el racismo y la discriminación!* Investigación y propuesta participativa para políticas públicas. Informe final**

1. Introducción

El estudio cuyos resultados se reportan a continuación surgió a instancias de la Vicepresidencia de la República, la cual comisionó al Proyecto Sistemas de Apoyo a la Presidencia y Vicepresidencia para que desarrollara una investigación amplia y profunda acerca del tipo de políticas públicas que convendría impulsar a fin de desactivar los mecanismos del racismo y la discriminación imperantes en el país. Tales mecanismos juegan un papel importante en la acentuada gravedad con que las desigualdades socioeconómicas afectan a los pueblos indígenas. A su vez, estas desigualdades, sumadas a otras diferencias, muchas exageradas o imaginarias, obstaculizan el ejercicio pleno de la ciudadanía. La investigación explora estos tópicos y ofrece un cúmulo importante de información para la formulación e implementación de unas políticas públicas que promuevan la realización efectiva de la igualdad.

El presente informe está dividido en tres partes. La primera, introductoria y de presentación general, resume la labor realizada, sus objetivos y metodologías, los espacios en que se ha trabajado y las alianzas que se han logrado. La segunda expone de manera sintética los resultados y las conclusiones de los diferentes estudios llevados a cabo, consolidados por áreas. La tercera ofrece las recomendaciones más relevantes recogidas de entre todos los estudios específicos para la formulación de unas políticas públicas coherentes, consistentes y viables.

Naturalmente, este informe no puede sustituir la amplitud, la profundidad y la riqueza de los diversos estudios llevados a cabo como parte del ambicioso proyecto de investigación que se reporta. El número de estudios rebasa la docena, pero en realidad asciende a más de sesenta si se considera que algunos de los estudios básicos incluyen varios subsidiarios (ensayos y entrevistas, etnografías, reseñas bibliográficas), amén de diversos productos de apoyo (bases de datos,

gramáticas de análisis, recopilaciones hemerográficas). Es virtualmente imposible destilar semejante material, de varios miles de páginas, en unas cuantas. Sin embargo, algo así es lo que se hace necesario ensayar, humildemente, más con el ánimo de ofrecer un marco comprensivo integral y una visión de conjunto que con el de sintetizar la inmensa riqueza obtenida en esta formidable empresa de acercamiento a, y explicación de, una realidad tan compleja, y a ratos verdaderamente escurridiza, como lo es el fenómeno del racismo y la discriminación.

La investigación se planteó desde el inicio como un estudio amplio y aplicado. Es amplio porque pretende alcanzar, a través de una exploración multidisciplinaria, una visión lo más completa posible del fenómeno, incluyendo aspectos poco abordados en la literatura nacional o extranjera, como por ejemplo lo que Wilson Romero llama en su estudio «la economía de la discriminación», que ensancha los derroteros seguidos por Gary Becker en su momento o por Harry Patrinos y su equipo del Banco Mundial más recientemente.¹

Otro sentido en que la investigación es amplia lo ilustra la aproximación participativa con que se aborda la construcción de conceptos y de consensos básicos acerca del problema y sus salidas en el trabajo con la «élite intelectual» -en sentido lato, que incluye personalidades del mundo empresarial, el derecho, la política o la economía del desarrollo, al lado del liderazgo académico y de formación de opinión. Ambos sentidos de amplitud abonan a una auténtica interdisciplinaria, única manera en que se puede llegar a una visión integral de una problemática tan multivariada y cambiante como el racismo.²

Además de ser integral y participativa, la investigación se propuso constituirse en un estudio aplicado u operativo para la intervención sociopolítica. Su finalidad es brindar información, estrategias e instrumentos para la acción social y para el diseño e implementación de políticas públicas viables y coherentes con los principios de la

democracia deliberativa y participativa. Antes que restarle valor o calidad científica a los diferentes estudios o al conjunto, semejante finalidad orienta las variadas disciplinas, teorías y técnicas de investigación utilizadas, y les da la oportunidad invaluable de ponerse al servicio de la sociedad.

Las preguntas generales planteadas al inicio de la investigación, y que la motivaron y guiaron, fueron al siguiente tenor:

- ◆ ¿Constituye el racismo y sus diversas expresiones y manifestaciones una realidad histórica y estructural que agudiza las diferencias, las desigualdades y la pobreza?
- ◆ ¿Qué papel juegan las instituciones, las prácticas y las decisiones de Estado en la pervivencia y reproducción del racismo?
- ◆ ¿Cuáles son las principales expresiones del racismo en el imaginario colectivo, y cuál ha sido la evolución de los prejuicios en el país?
- ◆ ¿Cómo se puede contribuir al tránsito de un Estado y una sociedad monoculturales, excluyentes y discriminatorios a un Estado y una sociedad pluralistas e integralmente democráticos?

La investigación estuvo parcelada en cuatro bloques temáticos o líneas de abordaje:

- ◆ Costos económicos de la discriminación y acceso diferenciado a servicios estatales básicos.
- ◆ Marco jurídico y jurisprudencial nacional e internacional en materia de igualdad y de discriminación.
- ◆ Mapa conceptual y prácticas sociales discriminatorias.
- ◆ Prácticas discursivas y estereotipos racistas en los medios de comunicación.

¹ Véase Gary Becker, *The Economics of discrimination*, 2ª ed.; Chicago: University of Chicago; 1971. Gillette Hall y Harry A. Patrinos (Eds.), *Indigenous peoples, poverty and human development in Latin America: 1994-2004*, Washington, DC: World Bank; 2005, manuscrito no publicado. Harry A. Patrinos, *The Costs of Discrimination in Latin America*. Human Capital Working Paper, Washington, DC: World Bank; 1994.

² Cf. Marta Casaús, *La metamorfosis del racismo en Guatemala*, Guatemala: Cholsamaj; 2002.

Cada bloque involucró a varios investigadores, los más trabajando en equipos, los menos individualmente.³ Bajo los auspicios del director del Proyecto, Rolando Castillo, el multifacético equipo investigador estuvo acompañado por una directora general, Marta Casaús Arzú, y por un coordinador ejecutivo, Amílcar Dávila E. Mientras la primera diseñó el conjunto de la investigación, elaboró instrumentos, coordinó algunos equipos y procesó buena parte de los resultados; el segundo reclutó investigadores, veló por la calidad y el desarrollo coherente de los estudios, y dio seguimiento a las relaciones individuales, de equipo e institucionales.

Los estudios específicos se plantearon y buscaron responder, desde diferentes ángulos, preguntas tales como:

- ◆ ¿Cuánto cuesta al país la discriminación?
- ◆ ¿Cuál es el perfil de las poblaciones más vulnerables, sujetos activos de unas políticas públicas consistentes con el ideal del bien común proclamado por la Constitución como objetivo primordial del Estado?
- ◆ ¿Cuáles son los elementos necesarios y los procesos adecuados para la formulación de unas políticas públicas que contribuyan de manera efectiva a la construcción de una nación auténticamente igualitaria, libre de racismo y discriminación?
- ◆ ¿Cuáles podrían ser las estrategias más viables para la formulación e implementación de políticas públicas que promuevan la igualdad y combatan efectivamente el racismo y la discriminación?
- ◆ ¿Qué enfoques y qué estrategias debiera conocer y adoptar el Gobierno para la formulación de políticas públicas justas y pertinentes desde la perspectiva étnico-cultural?, ¿qué experiencias exitosas y buenas prácticas pueden servirle de guía?

- ◆ ¿Qué grado de consenso puede aspirarse a lograr en los momentos actuales entre la ciudadanía acerca de los mecanismos idóneos para el combate del racismo y la discriminación?, ¿mediante qué estrategias proceder?

- ◆ ¿Cómo han evolucionado los conceptos y las palabras clave sobre el racismo y la discriminación en los últimos años?, ¿con qué otros conceptos se relacionan?

- ◆ ¿Cuáles son las prácticas sociales discriminatorias más comunes?, ¿cómo se manifiestan los prejuicios y los estereotipos étnico-raciales?

- ◆ ¿Qué tipo de prejuicios, estereotipos, opiniones y actitudes discriminatorias reproducen y dispersan los medios de comunicación?

Los objetivos generales que cada uno de los estudios y la investigación en su totalidad contribuyen a realizar fueron formulados en los siguientes términos:

- ◆ Elaborar un diagnóstico amplio e interdisciplinario de la situación actual del racismo y la discriminación, que incluya prácticas políticas, jurídicas, administrativas, sociales y discursivas, con el fin de dotar al Gobierno de insumos sólidos para el diseño, la formulación y la implementación de políticas públicas consistentes y viables en materia de racismo y discriminación.

- ◆ Realizar consultas y recabar opiniones entre diferentes agentes sociales y políticos a manera de determinar consensos que permitan discernir el tipo de políticas públicas que la ciudadanía estaría dispuesta a aceptar y asumir.

- ◆ Establecer nuevas metodologías cuantitativas y cualitativas para comprender la problemática del racismo y la discriminación como un todo integral.

³ Véase tabla de créditos y agradecimientos, al final, o las secciones que reportan los estudios por área.

- ◆ Diseñar instrumentos econométricos y estadísticos que permitan cuantificar los costos de la discriminación y perfilar la población más afectada y vulnerable.
- ◆ Construir un mapa conceptual y terminológico que permita esclarecer de manera consensual lo que se entenderá con los diversos conceptos y términos clave empleados en las políticas públicas que se piensa formular.
- ◆ Recomendar, con base en la información recabada, las estrategias más adecuadas para el diseño y la implementación de políticas públicas por la igualdad y contra el racismo y la discriminación.

Una treintena de personas se vieron involucradas en las diversas fases y aspectos de la investigación: las discusiones preparatorias; los diseños específicos; la recopilación, el procesamiento y el análisis de información; la asesoría metodológica; la evaluación del desarrollo y de los resultados; la elaboración de conclusiones; la formulación de recomendaciones; etc. Si se toma en cuenta al grupo de la élite intelectual, ya aludido, asciende a casi 50 el número de participantes; y si se incluyen las mujeres que ofrecieron su testimonio de vida, se llega casi a 90. En términos de experiencia de investigación, la presente es en verdad una empresa de deliberación colectiva, que se espera ampliar y enriquecer aún más a medida que se difunda y discuta en diversos espacios ciudadanos.

Como se esperaba de un proceso semejante, el abordaje metodológico y el desarrollo de los diversos estudios fue muy complejo. El equipo multidisciplinario incluyó, al lado de las disciplinas a que tradicionalmente se acude para estudiar la problemática del racismo y la discriminación o para la formulación de políticas públicas -a saber, la historia, la antropología, la sociología, la psicología social, las ciencias políticas-, otras menos tomadas en cuenta, tales como el derecho, la economía, la estadística, la lingüística, las ciencias de la comunicación y la filosofía.

Si bien cada profesional centró su labor en el área específica de su competencia, conoció también la totalidad del proyecto y, sobre todo, desarrolló y discutió su trabajo con profesionales de otras áreas en equipos o ambientes

verdaderamente interdisciplinarios. Tal interdisciplinariedad permitió conjugar en el estudio de una misma problemática diferentes aproximaciones, metodologías y técnicas, tales como el análisis crítico del discurso, la historia conceptual, el análisis de redes, las historias de vida, el análisis institucional y jurisprudencial comparado, el análisis informatizado de textos, etc.

El haber complementado distintas visiones, marcos conceptuales y metodologías, y haber arribado a una interpretación multifacética e interdisciplinaria del fenómeno bajo escrutinio, constituye un logro importante y un esfuerzo novedoso. Abundan entre los estudios sobre el racismo enfoques monodisciplinarios que parcializan las interpretaciones, a veces hasta el dogmatismo, como ha sucedido con la visión dicotómica de la realidad étnica guatemalteca propia de cierta corriente de la antropología cultural.

Más allá de las claras ventajas de la interdisciplinariedad, el proceso de investigación generó equipos, redes y alianzas profesionales e institucionales.⁴ Con ello se puso en marcha toda una dinámica humana, científica y política -en el sentido amplio de deliberación acerca de, y participación en los asuntos públicos-, que hace prever nuevos desarrollos y aportes de interés.⁵

Se propone y espera que esta dinámica se extienda, mediante la socialización de los resultados y el establecimiento de nuevas alianzas, en particular con aquellas instituciones o personas que ya trabajan temáticas relevantes -entre otras, la educación antirracista, el diálogo intercultural, el desarrollo humano con pertinencia étnica, el pluralismo jurídico, la observación ciudadana de medios, etc. Asimismo, es importante establecer o cultivar alianzas con las élites intelectuales y simbólicas (mundo académico), políticas y económicas, con los medios de comunicación, con la

⁴ Véase tabla de créditos y agradecimientos.

⁵ Por mencionar algunos: Lucía Verdugo, coordinadora del equipo de análisis crítico del discurso, mantendrá abierta una línea de investigación en este sentido en el Instituto de Lingüística y Educación de la Universidad Rafael Landívar, que ella dirige. El equipo jurídico, auspiciado por la GTZ, continúa con sus reuniones periódicas y uno de sus integrantes, el antropólogo Carlos Ochoa, ha sometido a su consideración un nuevo trabajo acerca de la lucha contra la discriminación y el racismo por parte del Estado guatemalteco. Por su lado, Wilson Romero ha manifestado que proseguirá sus estudios en economía de la discriminación e intentará esclarecer, a través de metodologías más cualitativas, los mecanismos a través de los cuales opera la discriminación étnico-racial en el mercado de trabajo.

sociedad civil organizada y con las agencias internacionales de cooperación.

Para el desarrollo de los estudios fue muy importante la estrecha relación, comunicación, coordinación y colaboración mutua con la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas de Guatemala, y conjuntamente con ella, con el Organismo Naleb', que ha venido trabajando, a petición de la primera, en la formulación de políticas de Estado para el combate al racismo y la discriminación.

Si esta alianza fue importante durante el proceso, lo será aún más para la fase siguiente, esto es, para el diseño, la formulación, el lanzamiento y la implementación de las políticas, así como para la formación de una ciudadanía plural y diversa, que respete los derechos de los Pueblos Indígenas y de género. De particular interés como sujetos de formación se considera a la juventud, a las mujeres rurales, al magisterio y a los periodistas.

2. Resultados y conclusiones

2.1. Los costos de la discriminación étnico-racial y el acceso desigual a los servicios públicos

La parte socioeconómica comprende dos estudios, uno acerca de los costos de la discriminación étnico-racial y otro sobre el acceso diferenciado a los servicios públicos. De acuerdo con el diseño general de la investigación, ambos deberían ayudar a caracterizar mejor el racismo guatemalteco al responder preguntas sobre tales como:

- ◆ En términos generales, ¿por qué existe una correlación tan alta entre la situación de pobreza y la pertenencia étnica?, ¿ha contribuido y continúa contribuyendo el racismo a profundizar las condiciones de desigualdad económica y de exclusión social?, ¿es el racismo, con sus diversas expresiones y manifestaciones, un elemento histórico estructural que contribuye a agudizar los niveles de pobreza y de desigualdad de oportunidades de los pueblos indígenas?

- ◆ En cuanto al Estado, ¿qué papel juegan sus instituciones en la pervivencia y reproducción del racismo?, ¿cómo evidencia la discriminación étnico-racial?
- ◆ Respecto a otros actores, ¿qué otros actores sociales y políticos contribuyen a mantener o a reproducir la discriminación étnico-racial?
- ◆ Referente a la dinámica del racismo, ¿cuáles son sus principales mecanismos y estrategias, y cuáles los espacios en donde se manifiesta de forma más aguda, contribuyendo a profundizar la brecha de la desigualdad económica, de la pobreza, y de la exclusión social?
- ◆ En cuanto a su componente económico, ¿qué papel juega la discriminación étnico-racial en la situación de pobreza y subdesarrollo generalizado del país?, ¿qué costo añade a la exclusión, a la pobreza y al desarrollo sostenible?, ¿qué costos conlleva para las personas, las familias y el país?, ¿cómo medirlos?, ¿con qué datos se cuenta para estimarlos?
- ◆ De cara a las políticas públicas para enfrentarlo, ¿con qué información estadística se cuenta para determinar el perfil de la población meta prioritaria de unas políticas públicas que combatan el racismo?, ¿cómo definir el perfil de la población más vulnerable que va a ser sujeto activo de las políticas públicas?

Como se evidencia en este reporte y en los estudios mismos, se cuenta con abundante información y análisis para responder todas y cada una de estas preguntas, unas más completamente, otras de una manera preliminar. En todo caso, se confirma la hipótesis que anima la formulación de tales preguntas, a saber, que una de las principales causas de las diferencias socioeconómicas entre indígenas y no indígenas es la discriminación étnico-racial, la cual conlleva altos costos económicos -directos, indirectos y de oportunidades- para las personas, para las familias, para las comunidades, para los pueblos, y por ende, también para el Estado y para el país en general.

Asimismo, se considera alcanzado uno de los objetivos principales desarrollados para el área, como lo fue establecer metodologías cuantitativas y cualitativas que permitan abordar los aspectos socioeconómicos institucionales o estructurales del racismo, a manera de contribuir a la comprensión integral del problema. He aquí una particular riqueza y novedad de los estudios cuyos resultados se reportan en este apartado.

2.1.1. Discusión de los resultados más relevantes

El estudio sobre el acceso diferenciado a los servicios públicos enfocó las desigualdades en salud y educación de las poblaciones indígenas y no indígenas. La autora, la antropóloga Sandra Sáenz de Tejada, revisó y comparó la literatura más reciente sobre los temas, a menudo contrastándola o complementándola con datos primarios (del INE, de los ministerios del caso, etc.). Por su parte, en su estudio de los costos de la discriminación étnico-racial, el economista Wilson Romero utilizó de manera creativa e innovadora dos procedimientos complementarios: el modelo Oaxaca-Blinder y diversas variantes de la metodología «matching».⁶

A continuación, se presentan sintéticamente los datos o resultados de los estudios que se han estimado más relevantes de cara a la comprensión del fenómeno del racismo y la discriminación en sus aspectos socioeconómicos estructurales. La discusión es más bien breve, y se hace desde la perspectiva del diseño de políticas públicas que coadyuven a combatir este mal histórico y sistémico.

Varios modelos y metodologías econométricos permiten abordar cuantitativamente el complejo fenómeno de los costos económicos de la discriminación étnico-racial.

Realidad y problematicidad de la discriminación económica.

Al incluir la discriminación elementos objetivos y subjetivos, explícitos e implícitos, se hace difícil captar el concepto de discriminación económica, y más complejo aún cuantificarla. Por ello, pero también por influencia del concepto de igualdad jurídica y de ciertas abstracciones o

idealizaciones acerca del funcionamiento del mercado, se tiende a subestimarla o incluso a negarla. Ciertamente, es necesario dilucidar cuándo una desigualdad económica es además discriminación, puesto que no siempre la primera denota la segunda.

La literatura sobre el tema interpreta como discriminación la parte de la desigualdad que la lógica económica por sí sola no explica. La parte no explicada por factores productivos y las capacidades personales reflejan el impacto de un conjunto de instituciones, encabezadas por la discriminación en cuanto principio y patrón de comportamiento, pero que también incluyen al Estado, las leyes, las políticas públicas, la infraestructura, el gasto social, etc. La literatura no explica cómo separa la discriminación del conjunto de instituciones, y la información de que se dispone no permite construir un indicador específico de la discriminación en forma independiente del resto de factores institucionales. Esta dificultad refleja la naturaleza de la discriminación, ya que ésta no es un hecho aislado que se pueda capturar y cuantificar en un indicador, sino un fenómeno que abarca al conjunto de la sociedad y sus instituciones.

Dentro del papel de las instituciones, destaca el conjunto de prejuicios, actitudes, prácticas y procedimientos que establecen o mantienen relaciones de subordinación, marginación o exclusión hacia otros seres humanos por su sola condición étnico-racial o de género (típicamente, pero hay otras). La discriminación se traduce en patrones de comportamiento que dan como resultado desigualdades en el empleo y en el salario, tales que bajo condiciones similares de trabajo y de capacidades, las oportunidades son diferentes según la condición de ser indígena o ser mujer, y no gracias a esfuerzos individuales. Según lo revelan los métodos estadísticos de apareamiento, la discriminación se evidencia con mayor viveza entre las personas que se desenvuelven en las condiciones socioeconómicas más similares.

La discriminación anima un círculo vicioso entre desarrollo desigual, infraestructura diferenciada, contrastes de productividad y diferencias de salarios e ingresos entre indígenas y no indígenas.

No es sino por la discriminación, en cuanto privilegio que rebasa la racionalidad económica, que se explica que el Estado, sus leyes, políticas y programas hayan privilegiado, y aún lo hagan, el desarrollo de ciertas zonas del país, de ciertas actividades y modalidades económicas, de ciertos grupos y de ciertos modos de vida.

⁶ Para una explicación más desarrollada de estos procedimientos, véase el trabajo respectivo.

Se constata un brecha étnica de ingresos estimada conservadoramente, por medio de diferentes procedimientos, entre Q3,000 y Q4,260 al año por persona económicamente activa.

En promedio, los no indígenas tienen mejores posibilidades y oportunidades de tener mayor ingreso. La brecha de ingresos promedio entre indígenas y no indígenas ronda los Q8,500 al año, pero no toda esta diferencia es atribuible al efecto de la discriminación. Operan en ella otros factores, tales como condiciones de trabajo, educación, activos, etc. Ahora bien, algunos de estos factores también están vinculados a la discriminación étnico-racial histórica y sistémica. De ahí que podría considerarse que en realidad se desconoce el costo económico total de la discriminación, y que se le ha estimado más bien a la baja.

El costo económico de la discriminación étnico-racial para el país ascendió en 2003 a casi seis mil quinientos millones de quetzales, aproximadamente el 3.3% del PIB, lo cual implicó un retraso del crecimiento económico en un 0.83%.

El impacto económico de la discriminación afecta a las personas y a las familias indígenas (ingresos limitados); al mercado y a las empresas (restricción del consumo y poca productividad); y al Estado (merma tributaria y gastos extras en servicios). La discriminación económica de tinte étnico-racial, así como, en general, la desigualdad étnica, de género y social, alimentan el círculo vicioso de la pobreza (competitividad limitada y condiciones de vida poco productivas por efecto de la desnutrición y de condiciones precarias de salud, así como por la baja escolaridad), con la cual, a su vez, pierde todo el país.

El Estado guatemalteco es discriminatorio y contribuye a mantener y profundizar la brecha entre indígenas y ladinos. Se verifica, por ejemplo, una brecha étnica en el acceso a servicios públicos básicos -y, por ende, en los indicadores asociados a éstos-, cuya explicación va más allá de factores estrictamente socioeconómicos.

El Estado discrimina en la oferta de los servicios básicos que provee, contribuyendo así a mantener y profundizar la desigualdad étnico-racial. Con todo y la limitada oferta, los costos extra que generan por razones de ubicación o la falta de pertinencia de servicios públicos básicos, la demanda es bastante similar entre indígenas y ladinos.

Los indicadores básicos de salud y educación muestran una brecha étnica persistente, relacionada con factores extraétnicos, aunque no se explica de manera exhaustiva por éstos. Un ejemplo es el retardo en talla, el cual es persistentemente mayor entre las poblaciones indígenas, aún después de controlar por ingreso, educación e infraestructura -tres variables que, como quiera que sea, no dejan de estar vinculadas a la exclusión y discriminación históricas y sistémicas de los indígenas. Se estima que únicamente el 35% de la diferencia observada en la nutrición de niños indígenas y ladinos puede ser explicada por diferencias peculiares de los niños y sus familias.

Por su parte, las diferencias en el acceso a servicios básicos de salud están vinculadas a un efecto de ruralidad, pero éste no las explica totalmente. Al comparar los cuatro departamentos con mayor y menor población indígena (es decir, respectivamente, Totonicapán, Quiché, Sololá y Alta Verapaz, y Zacapa, Santa Rosa, El Progreso y Jutiapa), se observa que en todos las coberturas de los servicios de salud son más altas en las áreas urbanas, pero tienden a ser más altas en los departamentos de menor población indígena. La misma tendencia se observa en las áreas rurales: las coberturas son más bajas en las áreas mayoritariamente indígenas. En los cuatro primeros departamentos hay un puesto de salud por cada 16,600 habitantes, en tanto que en los otros cuatro hay uno por cada 7,800 habitantes (la media nacional es uno por cada 13,400). Totonicapán, Sololá y Santa Rosa, tres departamentos con un número similar de población, muestran una disponibilidad marcadamente diferente de puestos de salud: 17, 33, y 55, respectivamente. El Progreso, con menos de la mitad de la población de Totonicapán, tiene el mismo número de hospitales y centros de salud que el segundo, y significativamente más puestos de salud, 28 (Totonicapán tiene 17). Alta Verapaz, con más del doble de población que Jutiapa, cuenta con apenas dos tercios de los puestos de salud del segundo.

Con excepción de la preferencia maya por los partos en casa con la asistencia de comadronas (éstas atienden dos de cada tres partos), la explicación de las disparidades señaladas no puede atribuirse a la demanda: entre las poblaciones indígenas, la correlación entre el acceso y la utilización de servicios de salud es sumamente alta. No la desestimulan ni los costos de la medicina, ni los costos extra por transporte desde áreas remotas -costos que muchas veces tienen que incluir los gastos de quien hace la veces de intérprete-, ni la interacción a menudo pobre o irrespetuosa con los proveedores de servicios. A pesar de las mayores

dificultades que tienen que vencer los padres indígenas, son mínimas las diferencias entre la proporción de niños indígenas y ladinos que son llevados con un proveedor de salud para atender enfermedades comunes.

Por su parte, aunque la oferta educativa a nivel básico secundario es baja en términos generales y tiende a ser desigual en las distintas regiones del país sin importar la densidad poblacional, es 67% más alta en los departamentos con menor población indígena. Apenas la cuarta parte de los centros educativos correspondientes son oficiales, lo que añade costos directos a las familias. El costo anual de estudios en las instituciones de oficiales de secundaria asciende a cerca de Q1,700; para las poblaciones indígenas, la media es 20% más alta. El resultado es una educación post-primaria sumamente restringida. En el año 2002, frente a 295,700 no indígenas con formación superior, se contaban 22,600 universitarios indígenas, apenas un 7.6 % del total de profesionales. Esta situación es especialmente relevante, puesto que la educación en los niveles medio y superior es crítica para romper el círculo de la pobreza e iniciar el despegue al desarrollo individual, familiar y social en general.

Los indicadores de salud y educación han manifestado mejoras generales lentas, pero la lentitud es mayor para las poblaciones indígenas.

Las mejoras relativas que durante la última década se han venido produciendo en las condiciones de vida han beneficiado menos a las poblaciones indígenas que a las ladinas.

Desnutrición. Las tasas de desnutrición entre la niñez indígena casi duplican las de la ladina. Ciertamente, tales tasas han venido disminuyendo para toda la niñez guatemalteca más o menos ininterrumpidamente (aunque aún no dejan de contarse entre las más altas del mundo). Sin embargo, el ritmo de mejora es más lento entre las poblaciones indígenas, al punto que de continuar con el mismo ritmo se estima que les tomará 80 años superar por completo ese mal, mientras a la niñez ladina 20.

Mortalidad infantil y materna. Más acelerado ha sido el ritmo de descenso de la mortalidad infantil, pero la brecha étnica sigue siendo notable. De manera análoga, las tasas de mortalidad materna se han venido reduciendo en los últimos diez años; pero la velocidad del cambio ha sido mucho mayor en los departamentos de menor población indígena.

Inversión pública en salud. El aumento global del gasto del Ministerio de Salud de los últimos años esconde grandes diferencias regionales, con un claro sesgo hacia la región metropolitana, donde se concentra cada vez más el gasto, al punto de haberse triplicado la asignación presupuestaria entre 1999 y 2003, y haber superado desde 2001 la asignación de todas las demás regiones juntas, mientras casi todas éstas han visto mermarse sus recursos. Por su parte, el gasto en saneamiento (agua potable, letrinas, etc.) ha mostrado un incremento muy modesto.

Educación. El acceso a la educación pública ha mejorado para todos. No obstante, la brecha entre indígenas y ladinos persiste.

Ciertamente, ésta ha venido disminuyendo en preprimaria y primaria; pero en los niveles medio y universitario, donde es más pronunciada, se ha incrementado aún más. La educación no sirve por igual a indígenas y a no indígenas. Los primeros reciben menos educación, y ésta les es menos rentable: un hombre ladino puede mantener una esposa y dos hijos si cuenta con 10.7 años de escolaridad; una mujer ladina, con 13.5; un hombre indígena, con 15.5; y por último, muy distante del resto, una mujer indígena, con 21.

La brecha étnica en educación, especialmente la secundaria y la universitaria, afecta de manera crítica la ruptura del círculo de la pobreza.

Los niveles de educación de los grupos ladino e indígenas reflejan una brecha que se amplía a medida que asciende el nivel educativo. Mientras la tasa de matrícula neta para la primaria se estimaba en 2003 en 84% para el grupo ladino y en 75% en promedio para los distintos grupos indígenas; en la secundaria era de 32% para el primero y 14% para los segundos; y en la universidad, 13% y 3%, respectivamente. Datos del año 2002 registran que tan sólo el 7% de la población con formación universitaria es indígena. Si bien cada año de escolaridad incide positivamente en el ingreso, no es sino cuando se completa la secundaria o se cursan estudios universitarios que se puede acceder a ingresos por encima del límite de la pobreza.

La educación bilingüe intercultural es más eficiente y efectiva en sus objetivos pedagógicos que la tradicional monolingüe. No obstante, sigue contando con recursos magros y con una institucionalización limitada.

Se aprecian cambios en la brechas étnicas en educación que pueden atribuirse a políticas educativas generadas en los 90, y que incluyen la promoción de la equidad étnica. Las escuelas del sistema EBI han probado ser más eficientes que las monolingües. Registran mayor promoción de estudiantes, menor abandono escolar y mayores tasas de finalización de la primaria.

Existe también una significativa brecha de género, que revela lo especialmente grave de la situación socioeconómica de las mujeres indígenas. La pobreza en Guatemala es predominantemente indígena y mujer.

Los estudios no tenían por objeto enfocar este tema como tal; sin embargo, los datos recogidos y los cálculos realizados revelan una y otra vez que el género se encuentra entre los determinantes del ingreso con mayor significatividad estadística. En Guatemala, la pobreza está relacionada con el género y la identidad étnica, además de otros factores socioeconómicos típicos (calidad de la educación, selección del empleo y remuneración del mercado laboral). Bajo las mismas circunstancias y capacidades laborales, las mujeres, en promedio, reciben menores salarios que los que devengan los hombres. Los efectos de la discriminación de género se amplifican para las mujeres indígenas, corroborándose la hipótesis de la doble discriminación hacia éstas. Apenas un ejemplo de ello es el hecho de que un hombre ladino con tres años de educación secundaria puede mantener una esposa y dos hijos fuera de la pobreza; mientras que una mujer indígena necesitaría 21 años de escolaridad para hacerlo.

La discriminación que sufren las mujeres indígenas en la sociedad guatemalteca ha sido bien documentada. Sin embargo, no se asume con suficiente frecuencia el análisis de las desigualdades de género al interior de las comunidades en que viven. La sociedad maya es predominantemente patriarcal y patrilocal, por lo que con frecuencia las mujeres están subordinadas a la autoridad paterna o conyugal. Muchas veces los hombres toman todas las decisiones familiares, incluyendo cuántos hijos tener, así como dónde y cuándo buscar atención médica. La normativa cultural dicta que las decisiones sobre el cuidado de los hijos y de la salud reproductiva se hacen en pareja, pero en la práctica tanto hombres como mujeres admiten que es el hombre quien decide en última instancia. La discriminación de género entre indígenas se refleja también en el hecho de que la brecha de género en educación sea particularmente alta, mucho más que entre los no indígenas.

Entre las poblaciones indígenas también se registran diferencias.

El acceso y la utilización de los servicios públicos varían, a veces considerablemente, entre las distintas poblaciones indígenas, por lo que considerarlas a todas juntas siempre puede ocultar la precariedad más pronunciada de determinados grupos, como es el caso de los mames y los quekchíes.

Existe una brecha socioeconómica significativa y constante entre indígenas y ladinos.

Existe una brecha significativa y constante entre los indicadores económicos y sociales de indígenas y de ladinos en virtualmente todos los aspectos, en particular en ingresos, salud y educación. Las condiciones de vida son especial y persistentemente agudas para las poblaciones indígenas, a pesar de que, por una parte, la situación general es grave para todos los guatemaltecos, y por la otra, la inversión social se ha venido aumentando consistentemente durante la última década. No obstante, Guatemala continúa situándose a la zaga de los países latinoamericanos y del mundo en cuanto a indicadores y gasto social. No es de extrañar, pues, que la desnutrición infantil, por ejemplo, sea un mal generalizado en el país. Sin embargo, la niñez indígena sufre de desnutrición en una proporción de cuatro a uno con relación a la ladina, pudiéndose imputar apenas poco más de la tercera parte de semejante brecha a condiciones peculiares de los niños y de sus familias. La distribución de la inversión social no deja de estar exenta de preferencias con tinte discriminatorio, como lo evidencia, por ejemplo, el que se haya triplicado el gasto en salud en el área metropolitana entre 1999 y 2003, y que haya dejado de crecer en el ámbito rural, a pesar de que éste exhiba el mayor crecimiento demográfico y sea donde habita más de la mitad de la población guatemalteca, mayoritariamente indígena. Este desbalance contribuiría a explicar la proyección de que de continuarse con el ritmo actual de declive de la desnutrición, le tomará 20 años a la población ladina superar este mal, mientras a la indígena 80.

La discriminación étnico-racial profundiza la pobreza, como también lo han establecido estudios del Banco Mundial.⁷

La discriminación conlleva costos para las personas, para las familias, para las empresas,

para el Estado y para el país en general. ¡Con ella perdemos todos!

La discriminación incrementa los gastos familiares y estatales en salud y educación, e implica costos de oportunidad para individuos, familias y Estado.

La salud es crítica para el crecimiento económico. Cuando los ingresos son bajos, son mayores las posibilidades de desnutrición y de mala salud, con consecuencias negativas, entre otras, para la productividad y para el aprendizaje, ambos factores clave para el desarrollo. Salud precaria y poca educación generan costos para las familias, por enfermedad, repitencia escolar, etc., pero también el Estado incurre en mayores gastos por las mismas razones.

Además de los costos directos, hay costos de oportunidad que impiden que familias y Estado empleen sus recursos con mayor productividad para el bienestar familiar y social, como harían bajo condiciones de no discriminación.

La discriminación propicia desnutrición, baja escolaridad y condiciones de vida poco productivas; en otras palabras, alienta el círculo vicioso entre pobreza y menor competitividad.

Cuando los bajos ingresos son generalizados y por debajo del monto del consumo vital, la pobreza se convierte en un círculo vicioso que genera desnutrición, bajos niveles de escolaridad y, en general, condiciones de vida que limitan la productividad de la fuerza de trabajo y la competitividad global de un país.

La discriminación deprime la demanda interna, estrecha el mercado y limita el crecimiento.

Cuando el agregado de los ingresos es sistemáticamente bajo, deprime la demanda interna y, al estrechar el mercado, limita el crecimiento. El costo global de la discriminación para la economía del país ascendió en 2003 a unos Q6,300 millones, lo que implica que ese año se dejó de crecer en un 0.83%.

⁷ J. Shapiro, "Guatemala"; en Gillette Hall y Harry A. Patrinos, eds., *Indigenous peoples, poverty and human development in Latin America: 1994-2004*, Washington DC: World Bank; 2005, manuscrito. Gillette Hall, y Harry A. Patrinos, *Indigenous peoples, poverty and human development in Latin America: 1994-2004. Executive Summary*, Washington DC: World Bank; 2005. Banco Mundial, *Poverty in Guatemala. A World Bank Country Study*, Washington DC: World Bank; 2004.

2.2. Marco jurídico, jurisprudencia y políticas comparadas sobre la igualdad y el combate a la discriminación étnico-racial

La exploración jurídica comprendió cuatro estudios y la discusión de hallazgos y temáticas de fondo. Una primera investigación, realizada por Álvaro Castellanos, abordó el desarrollo teórico-jurídico del principio de igualdad desde una perspectiva constitucional y jurisprudencial comparada. Dos de los estudios siguieron una metodología de casos para establecer la idoneidad y los límites de la legislación vigente para la persecución judicial de la discriminación étnico-racial en los ámbitos penal, por un lado, y laboral y administrativo, por el otro. Estos estudios corrieron a cargo de Benito Morales y Mario Ellington, respectivamente. Otras dos investigaciones, desarrolladas por Jörg Freiberg-Strauss y Teresa García Giráldez, recogen y comparan legislaciones y políticas públicas vigentes en materia de racismo y discriminación en Europa.

Asimismo, se conformó un grupo de discusión y reflexión coordinado por Jörg Freiberg-Strauss, director del Programa de Apoyo al Proceso de Paz y Conciliación Nacional de la agencia alemana GTZ, entidad patrocinadora del área jurídica de la investigación; María Tuyuc, de la Defensoría de la Mujer Indígena; Carlos Ochoa, Director del Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales de la USAC; y Amílcar Dávila, coordinador nacional de la investigación. El grupo, multicultural (cakchiquel, quiché, garífuna, alemán y ladino) y multidisciplinario (derecho, antropología, economía y filosofía) se reunió periódicamente desde antes del inicio de los estudios y continuó haciéndolo aún después de concluidos.

De acuerdo con el diseño general de la investigación, el área jurídica y de políticas comparadas responde a los siguientes objetivos generales y específicos:

- ◆ Realizar un diagnóstico de carácter interdisciplinario sobre la situación actual del racismo y la discriminación, de sus prácticas jurídicas, sociales y discursivas con el fin de proporcionar insumos al gobierno para diseñar, formular e implementar políticas públicas con pertinencia étnica y de género.
- ◆ Con base en la información recabada, formular pronósticos y recomendaciones

acerca de cuáles podrían ser las estrategias más adecuadas para el diseño de políticas públicas que busquen la igualdad y combatan el racismo.

- ◆ Conocer si la legislación guatemalteca posee un corpus jurídico que permita enderezar casos de racismo y discriminación y si es suficiente para ello.
- ◆ Conocer si se cuenta con fundamentos jurídicos o de jurisprudencia suficientes para aplicar normativas de acción afirmativa o de igualdad compensatoria.
- ◆ Conocer las disposiciones normativas que recogen el principio de igualdad ante la ley, en la Constitución y en los fallos de la Corte de Constitucionalidad, en otras leyes de menor rango, y en tratados y convenios internacionales.
- ◆ Buscar en la legislación internacional y en las disposiciones normativas nacionales, ministeriales y locales formulaciones jurídicas que permitan anclar o articular las políticas públicas en el marco jurídico constitucional y administrativo central y local.

Con arreglo a estos lineamientos, se plantearon las siguientes preguntas operativas:

- ◆ ¿Cuál ha sido la jurisprudencia establecida hasta el momento?
- ◆ ¿Qué enfoques y qué estrategias jurídico-constitucionales debería de conocer el Gobierno para formular políticas públicas con pertinencia étnica en estos momentos?
- ◆ ¿Cómo y por qué vías se puede transformar un estado homogeneizante y monocultural en un estado plural y democrático?
- ◆ ¿Cómo puede sustentarse la reforma del Estado y la formulación de políticas públicas, reglamentos y leyes que rectifiquen o modifiquen la naturaleza misma del Estado y de su esencia racista y excluyente?

- ◆ ¿Cuál es la legislación internacional, constitucional y administrativa central y local que nos permite fundamentar jurídicamente nuevas políticas incluyentes y antirracistas?

Como se evidencia en este reporte y en los estudios mismos, se cuenta con elementos suficientes para responder todas y cada una de estas preguntas, unas más completamente, otras de una manera preliminar.

2.2.1. Discusión de los resultados más relevantes

A continuación, se presentan hallazgos, resultados y reflexiones relevantes de cara al combate del racismo y la discriminación desde el flanco jurídico y de las políticas comparadas. Especial énfasis fue puesto sobre el principio de igualdad, su concepción y sus consecuencias, dada la particular importancia que tiene tanto para la orientación de las políticas como para el debate público.

El principio liberal de la igualdad ha evolucionado más allá de lo meramente formal, movido por la aspiración a una igualdad más completa, sustantiva o material, hasta llegar al principio de igualdad de oportunidades, el cual toma en cuenta las desigualdades reales y exige el reconocimiento de derechos especiales o legislaciones específicas para el logro efectivo de la igualdad como parte de un esfuerzo efectivo por proveer las condiciones mínimas necesarias para el desarrollo y la realización de todos y cada uno de los miembros de un colectivo.

El principio de igualdad nace como tal en el umbral de la modernidad. Fue uno de los principios liberales que se contrapuso al «antiguo régimen» y su sistema de privilegios, inmunidades, tratos diferenciados y abusos de poder. El principio de igualdad se nutre de la concepción básica de que todas las personas, sin excepción, poseen exactamente la misma dignidad por su sola condición de ser humanas. En este sentido, se le considera parte del *ius cogens* o del derecho natural, que como tal constituye la base de la civilización humana.

La primera implicación del principio de igualdad es en cierto sentido meramente «formal». Sostiene la igualdad de toda persona ante la ley; es decir, implica que la ley no admita excepción alguna ni ningún tipo de prerrogativa personal,

inmunidad o cualquier otra exoneración. Ahora bien, esta estipulación, aunque valiosa e indispensable, se queda corta respecto a la aspiración a una igualdad más completa, «sustantiva» o «material» que acompañe y sostenga a la meramente «formal». Con la igualdad «material» no se trata de emparejar a todo el conglomerado social y hacerlo exactamente igual (algo por demás imposible e indeseable), sino de tomar en cuenta las desigualdades reales existentes entre las personas y que hacen vulnerables a unas frente otras o que por falta de condiciones vitales mínimas no permiten a unas desarrollarse o realizarse plenamente.

Si la igualdad ante la ley busca que ésta se aplique de manera pareja y sin excepciones, a fin de evitar arbitrariedades e impunidades, el mismo principio de igualdad, comprendido de una manera más completa, exige tratar igualmente a quienes están en igualdad de condiciones, pero desigualmente a quienes no lo están y que, por tanto, están también sujetos al arbitrio y la impunidad de otros. Esta concepción más realista de la igualdad reconoce la posibilidad de que se tomen medidas -típicamente por parte del Estado- para compensar o eliminar las desigualdades materiales o sustantivas que perturban la verificación del principio de igualdad. Más exactamente, tales medidas apuntan a una igualdad de oportunidades, de posibilidades, o de acceso a éstas; es decir, igualdad de condiciones mínimas para el desenvolvimiento y la realización plena de las personas, de acuerdo con sus intereses, metas propias, talentos, capacidades, etc. Punto medular es la definición concreta de cuáles son estas condiciones mínimas.

Como quiera que éstas son históricas y variables de acuerdo con las circunstancias concretas y el grado de desarrollo de un país, la discusión y el consenso socio-políticos son de importancia crítica para decidir la cuestión. No obstante, hoy en día se cuenta también con conceptos tales como «desarrollo humano» o un concepto más amplio de «libertad», discutidos y consensuados en el foro internacional más amplio y representativo, la ONU.⁸

Varias de las fórmulas constitucionales iberoamericanas estudiadas hacen alusión a la aplicación del principio de la igualdad de oportunidades, más que solamente ante la ley. Mucho de la jurisprudencia al respecto trata

sobre legislaciones o derechos especiales orientados por tal principio. La Enciclopedia Jurídica Omeba resume la discusión de la siguiente manera:

la justicia no requiere un trato igualitario de todos los hombres y de todas las situaciones. Se debe reconocer igualdad en cuanto a la dignidad y derechos básicos de todos los hombres; se debe asimismo observar fielmente la norma de paridad formal de todos ante la ley; y al elaborar normas jurídicas, tanto generales -leyes y reglamentos- como particulares -las propias de los negocios jurídicos- como también las individualizadas -sentencias jurídicas y resoluciones administrativas- se debe medir a todos con la misma vara, es decir, con igual criterio. Pero como quiera que hay una serie muy variada de desigualdades reales y efectivas entre los hombres ... resulta que ... el principio de justa igualdad exige precisamente el reconocimiento de esas desigualdades con legítimo alcance en materia jurídica. Los desiguales ... deben ser tratados desigualmente; o sea, al ser tratados de acuerdo con los mismos criterios, el resultado de aplicar esos mismos criterios a realidades diferentes, será el reconocer de modo justo efectos a esas desigualdades. Así lo exige la justicia.⁹

Asimismo, la jurista Paula Lizano expresa en sus reflexiones sobre el principio de igualdad jurídica en la jurisprudencia internacional y en la del Tribunal Constitucional Español:

[la Constitución española] no establece un principio de igualdad absoluta que pueda omitir tomar en cuenta la existencia de razones objetivas que razonablemente justifiquen la desigualdad de tratamiento legal, ya que en tal caso la diferencia de régimen jurídico no sólo no se opone al principio de igualdad sino que aparece exigida por dicho principio y constituye un instrumento ineludible para su efectividad.¹⁰

En ambos casos, así como en numerosos dictámenes por parte de diversos tribunales constitucionales, incluido

⁸ Véase, respectivamente: <http://hdr.undp.org/hd/> y <http://www.dsfn.org/sp/documents/report-largerfreedom-sp.pdf>.

⁹ Enciclopedia Jurídica Omeba. Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina, 1977, Tomo XIV; p. 958.

¹⁰ Artículos sobre justicia, libertad y derechos humanos; San José: s/e; 2003, pp. 393-395.

el guatemalteco, la conclusión es que el principio de igualdad no sólo permite sino exige el reconocimiento de derechos especiales y legislaciones específicas que persigan la igualdad efectiva a través de la igualdad de oportunidades.

El principio de igualdad implica, además de la búsqueda de la realización plena de todas las personas, el combate efectivo a la discriminación y al racismo.

Desde su primer planteamiento histórico, el principio de igualdad pugna contra el pretendido derecho de gobernar por simple razón de linaje (herencia de cargos públicos), de manera que quedó prohibida toda clase de privilegio y discriminación por razones que no tuvieran que ver con méritos propios. De manera similar se puede considerar como algo intrínseco al principio de igualdad la lucha contra las condiciones materiales y culturales que mantienen la postergación e impiden el desarrollo. He aquí la motivación y justificación profunda de la doble tarea de favorecer el desarrollo de quienes han sufrido y continúan padeciendo una condición de desigualdad histórica y estructural, por una parte, y combatir contra el racismo y la discriminación, por la otra.

El ordenamiento jurídico guatemalteco, partiendo de la misma Constitución, la jurisprudencia constitucional y la legislación internacional incorporada a él, desarrollan el principio de igualdad en el sentido de igualdad de oportunidades, e incluso contempla, bajo ciertos criterios, el reconocimiento de derechos especiales.

El preámbulo y varios artículos de la Constitución establecen el bien común como fin y responsabilidad del Estado; reconocen la igualdad; estipulan el reconocimiento, respeto y promoción de los indígenas; y propugnan por la no discriminación.

Existe jurisprudencia constitucional que interpreta la igualdad material o efectiva como exigencia de la igualdad en dignidad y derechos.

Los estudios presentan y discuten cinco fallos y una opinión consultiva de la Corte de Constitucionalidad (CC) en que se aborda el tema de la igualdad.¹¹ El último dato del año

2004 y el primero del 1992, aunque hay referencias a fallos anteriores. La CC es consistente en estipular dos criterios básicos para establecer un trato desigual a los desiguales en orden a la igualdad efectiva y a la justicia. Por un lado, las medidas propuestas deben ser congruentes con el fin primordial del Estado -a saber, el bien común- y el sistema de valores que promueve la Constitución, según se expresa en el Preámbulo¹² y en el Título 1. Por el otro lado, las medidas deben ser «razonables». Aunque no se abunda en esto último, puede presumirse que lo razonable apela a la consistencia jurídico-política y a la proporcionalidad entre medidas y circunstancias.

Es notable el fallo de 1993 (exp. 537-93), en el que se hace la observación de que el ideal de la norma común “no vale por sí mismo”, es decir, sin considerar que “conlleva una aspiración de justicia, que es la igualdad”, de manera que la igualdad “no sería verdaderamente respetada, sino al contrario, traicionada, si en nombre de ella quisiera mantenerse frente a toda circunstancia el carácter común de toda norma jurídica”. El fallo no deja espacio para la duda respecto a la exigencia de estipular medidas y normativas especiales que busquen realizar la igualdad: “el Derecho Constitucional debe tomar en cuenta la existencia inevitable de un derecho especial al lado de un derecho común, en aras de la igualdad”.

De particular relevancia y pertinencia se considera la opinión consultiva solicitada por el Congreso de la República como parte del proceso de aprobación del *Convenio 169 de la OIT*. En consonancia con los fallos que abordan el principio de igualdad, éste se desarrolla en el sentido de hacer “real y efectivo” el goce de los derechos humanos fundamentales por parte de los pueblos indígenas guatemaltecos, en vista de su “evidente desigualdad real”.

Guatemala ha incorporado a su ordenamiento jurídico y, por tanto, está obligada a aplicar varias normas internacionales referentes a la igualdad y al combate efectivo de la discriminación étnico-racial.

Conviene recordar las estipulaciones de la Constitución, suficientemente claras, respecto de los derechos humanos en general y del derecho internacional referente a ellos, en particular: “Los derechos y garantías que otorga la

¹¹ Véase volumen II.

¹² Cf. expediente N° 386-98: “El preámbulo de la Constitución Política contiene una declaración de principios por la que se expresan los valores que los constituyentes plasmaron en el texto”.

Constitución no excluyen otros que, aunque no figuren expresamente en ella, son inherentes a la persona humana” (Art. 44); “Se establece el principio general de que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno (Art. 46)”. Una consecuencia importante de estos preceptos constitucionales es que las normas internacionales que se citan a continuación son normas de derecho vigente y preeminente dentro de nuestro ordenamiento jurídico. Todo funcionario público, aunque quizá en particular los agentes del sistema de justicia, están en obligación de conocerlas y aplicarlas.

De las siete normas estudiadas, cuatro son de carácter general y se limitan a reconocer la igualdad básica de los seres humanos y el derecho a la no discriminación. Éstas son: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Las restantes tres son normativas más específicas en cuanto a la realización efectiva de la igualdad de oportunidades (Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales) y al combate eficaz de la discriminación étnico-racial (Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

Otras Constituciones y otras jurisprudencias nacionales e internacionales están en sintonía respecto de la interpretación del principio de igualdad en el sentido de igualdad efectiva de oportunidades y combate eficaz de la discriminación.

Si bien las constituciones y los fallos de cortes superiores de otros países no tienen validez jurídica en Guatemala, el método comparativo es cada vez más recurrido, especialmente en materia de derechos humanos. Se considera que en este ámbito no hay desarrollos aislados, al punto que se habla de un «sistema internacional de derechos humanos». De ahí la importancia de prestar atención a fallos, dictámenes y opiniones de cortes internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Europea de Derechos Humanos y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.¹³

¹³ Véase, respectivamente: <http://www.corteidh.or.cr>, <http://www.echr.coe.int>, http://www.africa-union.org/rule_prot/africancourt-humanrights.pdf.

Asimismo, se considera válido para la dilucidación de principios y puntos jurídicos agudos hacer uso del llamado «recurso al intérprete externo», consistente en tomar nota de la doctrina sentada por algunos tribunales extranjeros de gran reputación y liderazgo, como por ejemplo la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de América, el Tribunal Constitucional español, el Tribunal Constitucional Federal alemán o, más cercano a casa, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica.

El estudio respectivo pasó revista a normativas constitucionales de otros países americanos, a saber: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Estados Unidos de América, Uruguay y Venezuela. Asimismo, se revisó la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la de algunas de las más altas instancias constitucionales iberoamericanas. Se concluye que la comunidad internacional está en sintonía, con muy pocas diferencias o matices, en cuanto al reconocimiento de la doble exigencia que impone el principio de igualdad de combatir la discriminación y de procurar la igualdad «real» -vale decir, de oportunidades- mediante la adopción de legislaciones o medidas especiales para grupos poblacionales discriminados sistemática e históricamente.

El corpus estudiado precisa con mayor claridad el criterio de «razonabilidad», invocado por la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, en términos de «objetividad» y «proporcionalidad» respecto de las circunstancias y los fines que se persiguen -es decir, nuevamente, la igualdad de oportunidades y la eliminación de la discriminación. Otros dos criterios estipulados son: que las medidas sean temporales y que no contravengan, restrinjan o limiten los derechos humanos. Una opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos precisa la terminología a utilizar para referirse a legislaciones o medidas especiales, reservando para éstas el término «distinción» y descartando la expresión «discriminación positiva» como una contradicción de términos.

La legislación nacional contempla provisiones en contra de la discriminación, aunque no va más allá en la búsqueda de la igualdad de oportunidades.

El artículo 202 bis del Código Penal, recientemente incorporado, y algunos artículos del Código de Trabajo

prohíben expresamente la discriminación étnico-racial y otras varias. El primero, sobre todo, se considera un avance legislativo, y ya ha sido puesto a prueba exitosamente, aunque no sin dificultades y limitado a la injuria directa o a la denegación del acceso a lugares públicos. Falta seguir explorando sus alcances con relación al ejercicio efectivo de los derechos sociales, económicos y culturales, particularmente en la prestación de servicios públicos, así como respecto a la difusión de ideas discriminatorias o el apoyo y la incitación a la discriminación.

Otras provisiones que aluden a la discriminación étnico-racial o a la promoción efectiva de ciertos derechos entre los pueblos indígenas pueden ser encontradas en la Ley de Idiomas Nacionales, la Ley Nacional de Educación y otros cuerpos regulatorios de lo administrativo y de lo laboral. En estos últimos ámbitos quedan ocultos muchos casos de discriminación por concurso de otros delitos o faltas.

El principio de igualdad, en general, y el orden jurídico guatemalteco, en particular, exigen acciones afirmativas para alcanzar de manera efectiva la igualdad de oportunidades.

Existe en Guatemala legislación y jurisprudencia suficiente para hacer efectivas unas políticas de acción afirmativa por la igualdad. Los fallos de la Corte de Constitucionalidad son lo suficientemente claros en aceptar que existe un “derecho especial al lado de un derecho común en aras de conseguir la igualdad”. He aquí el marco interpretativo general que fundamentaría la transición de un Estado culturalmente homogéneo y homogeneizante a uno plural. La CC y el sistema internacional de derechos humanos estipulan que los medios por los que se procure la igualdad de oportunidades deben estar ordenados al fin supremo del Estado y expresar los valores constitucionales, ser razonables, objetivos, proporcionales, temporales e inofensivos a los derechos fundamentales del ser humano.

Los llamados «planes de igualdad de oportunidades» y las «acciones afirmativas» son modelos de políticas públicas consecuentes con (en realidad, exigidos por) el principio de igualdad, la legislación vigente y la jurisprudencia establecida. Su orientación fundamental es la aspiración al bien común, entendido como bienestar personal, familiar y comunitario, para la consecución del cual todos deben gozar de condiciones vitales mínimas y ninguna limitación como no sean las derivadas de los intereses, capacidades y talentos particulares.

La aplicación del principio de igualdad y de la normativa legal vigente que responde a él implica también la eliminación de los privilegios y tratos preferenciales recibidos por algunos de parte del Estado, y que tienen como consecuencia el acceso diferenciado a los servicios públicos (ya de por sí precarios ante la crónica falta de recursos), la exclusión, el trato discriminatorio, etc.

La otra faceta de la lucha por la igualdad de oportunidades es el combate a la discriminación y el racismo. No hay que desestimar el hecho de que la discriminación constituya un delito. Es un logro el que a la fecha se hayan ventilado casos dentro del sistema de justicia y que, con todo y sus dificultades, se haya llegado a condenas. Aunque se pueden enderezar procesos por discriminación en los ámbitos laboral y administrativo, esto ha sucedido menos, sobre todo por falta de información o de pericia técnica de los agentes del sistema de justicia o, en su caso, de los inspectores laborales.

Se considera que el basamento jurídico para combatir el racismo y la discriminación es suficiente, si bien no ideal. Estratégicamente, no parece aconsejable ni necesario promover nuevas leyes o reformar las actuales, sino continuar poniendo a prueba el sistema vigente a través del litigio de casos ejemplares en diversos ámbitos. Un proceso de discusión social y de cabildeo legislativo para promover una ley integral y más enfocada al racismo y la discriminación puede ser muy desgastante. Por el momento es más importante acumular experiencia en la aplicación de las leyes y en sus limitaciones, dentro de un proceso de sistematización y análisis de resultados que permita sustentar futuras propuestas y acciones.

En todo caso, puede muy bien retomarse la discusión parlamentaria acerca de la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, previsto y reglamentado en el artículo 14 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, pero aún no reconocido por el Estado. Este reconocimiento mostraría la voluntad política del Estado de Guatemala para encarar frontalmente el problema de la discriminación y la exclusión de los pueblos indígenas. Desde luego, más claramente se mostraría tal voluntad si se echara a andar un proceso decidido, sostenido y efectivo de desmantelamiento de las estructuras, los procedimientos y las actitudes racistas y discriminatorias en el Estado y en la sociedad, y se fortalecieran las instituciones llamadas a

trabajar para el logro de la igualdad de oportunidades o, en su caso, en la persecución penal y administrativa de la discriminación en general, y la étnico-racial en particular.

España, Italia y Francia han desarrollado acciones e intervenciones de promoción bajo la doble perspectiva del «*mainstreaming*» y de acciones positivas, bajo directrices de la Unión Europea para la igualdad de oportunidades.

Se entiende por «*mainstreaming*» la incorporación de la perspectiva de igualdad en todas las políticas públicas, a todos los niveles y en todas las etapas. Por su parte, la estrategia de acción positiva busca establecer la igualdad de oportunidades y de condiciones, en especial en cuanto al acceso a los servicios y al empleo, a través de medidas que permitan contrarrestar la discriminación que resulta de prácticas y sistemas sociales. Ambas políticas cuentan con un apoyo legal congruente, la Decisión 2000/750/CE, la cual, por una parte, manda tipificar y perseguir como delito todo comportamiento racista y xenófobo, y por la otra, dio origen a un programa con recursos suficientes para el desarrollo de políticas contra la discriminación en todos los países de la Unión a través del intercambio de información y buenas prácticas en materia legislativa y no legislativa.¹⁴

Algunas políticas públicas europeas han evolucionado de medidas de acción positiva a políticas de igualdad de oportunidades y de inclusión.

El cambio obedece a una modificación del punto de vista, de propuestas defensivas a medidas propositivas para la igualdad plena de todas y cada una de las personas.

Las políticas o planes de igualdad de los países estudiados han sido promovidos desde instancias gubernamentales, pero han contado con la participación de actores sociales y grupos de interés económico y político.

2.3. Mapa conceptual

La investigación acerca de las aproximaciones conceptuales al fenómeno del racismo y sobre las prácticas sociales discriminatorias comprende cuatro partes: genealogía

de conceptos; consulta a una muestra de lo que podría denominarse «élite intelectual»; estudio sobre prejuicios y estereotipos étnico-raciales entre la juventud; y recopilación de historias de vida de mujeres rurales. Lo que sigue releva y sintetiza los aspectos más importantes de estos estudios. Los dos primeros son propiamente conceptuales; el tercero reporta los hallazgos de una encuesta realizada entre población universitaria capitalina; el cuarto reviste un carácter testimonial e ilustrativo, por lo que también se planea aprovecharlo para una campaña de sensibilización y concientización acerca del problema de la discriminación étnico-racial y de género.

A tono con el carácter pluridimensional y multidisciplinario de toda la investigación, el mapa conceptual incluyó estudios etnográficos y de psicología social, así como perspectivas filosóficas, económicas, pedagógicas, antropológicas, lingüísticas y jurídicas.

De acuerdo con el planteamiento original de la investigación, estas aproximaciones persiguen responder a las preguntas generales:

- ◆ ¿Cómo han ido evolucionando los conceptos y las palabras clave sobre racismo y discriminación en los últimos años?, ¿con qué otros conceptos se relacionan?
- ◆ ¿Cuáles podrían ser los escenarios más deseables y favorables de cara a unas relaciones sociales libres de discriminación étnico-racial?
- ◆ ¿Cuáles podrían ser las estrategias más viables para la formulación e implementación de políticas públicas que promuevan la igualdad y combatan efectivamente el racismo y la discriminación?
- ◆ ¿Cuáles son las prácticas sociales discriminatorias, los prejuicios y los estereotipos étnico-raciales más comunes?

Estas y otras preguntas análogas están orientadas al cumplimiento de los siguientes objetivos respecto del diseño y la implementación de políticas públicas para la igualdad y contra la discriminación étnico-racial:

¹⁴ Cf. http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jul/2000750_en.html.

- ◆ Realizar consultas y recabar opiniones con diferentes actores sociales y políticos con el fin de discernir pautas orientadoras y viables para el diálogo y el consenso.
- ◆ Elaborar un mapa conceptual y terminológico consensuado que permita establecer de forma colectiva lo que ha de entenderse por los diversos conceptos y palabras a ser empleadas en la formulación de las políticas.
- ◆ Elaborar pronósticos y recomendaciones acerca de los escenarios posibles y las estrategias más adecuadas.
- ◆ Medir los prejuicios manifiestos y sutiles hacia los indígenas y la relación que tienen ambos tipos de prejuicio con el grado de aceptación de ciertas políticas públicas orientadas hacia la mejora de las relaciones intergrupales y con distintas medidas de igualdad compensatoria.
- ◆ Diagnosticar los mecanismos a través de los cuales el racismo afecta las relaciones sociales.
- ◆ Conocer las interpretaciones y significaciones con que distintas mujeres indígenas comprenden su vivencia de las relaciones interétnicas, revelando al mismo tiempo sus voces, tradicionalmente silenciadas y que suelen quedar fuera de la academia y del ámbito de lo público.

2.3.1. Consideraciones metodológicas y de procedimiento

Genealogía de conceptos. El punto de partida del estudio genealógico consistió en la elaboración de una base de datos amplia de libros, informes y documentos producidos en Guatemala por autores mayoritariamente guatemaltecos en la última década («de la paz»)¹⁵. Luego se seleccionaron los textos más relevantes desde la óptica conceptual y

terminológica, poniendo especial atención en aquellos que ofrecen novedades de abordaje o representan puntos de inflexión en la comprensión del fenómeno bajo estudio. Se realizaron más de 25 reseñas de libros y otros textos. Las reseñas especifican las referencias y citas bibliográficas más frecuentes; los autores más citados y utilizados; los conceptos más utilizados y sus varianzas. Además, incluyen comentarios críticos y observaciones respecto a los aportes teórico-metodológicos.

Ensayos y entrevistas. Para la consulta a la «élite intelectual» se contactó a 15 personalidades de los ámbitos académico, económico, político, social y gubernamental para que, con base en cuestionarios guía, ofrecieran sus reflexiones y propuestas en áreas consideradas críticas para el tema: visión del Estado y de la Nación; visión de la sociedad; políticas culturales, educativas y lingüísticas; y políticas socioeconómicas. Doce de los cuestionarios fueron respondidos por escrito y tomaron la forma de ensayos relativamente cortos, de entre 20 y 30 páginas; los restantes tres fueron contestados en entrevista directa. Las personalidades consultadas tienen todas un nivel alto de formación académica. Se procuró que la muestra fuera amplia y diversa en cuanto a pertenencia étnica, género, ámbito social, esfera de trabajo, área geográfica de procedencia, posición ideológica y edades. Se contó con la participación de siete indígenas mayas, cinco mujeres y cinco personas procedentes de algún departamento. En cuanto a edades, el rango abarca aproximadamente desde los 35 hasta los 65 años. Algunas personalidades son o han sido funcionarios de Gobierno (a nivel de Ministerio, Viceministerio, Subsecretaría, Dirección de Fondo, Alcaldía); la mayoría se desempeña en el ámbito privado (alta dirección empresarial o académica, docencia universitaria, investigación social, desarrollo).

El conjunto así recopilado de textos fue luego estudiado y analizado por Marta Casaús y Amílcar Dávila E. Se realizó una lectura pausada y comprensiva, animada por el principio de «generosidad hermenéutica», el cual prescribe hacer las descripciones, las posiciones y los argumentos que se estudian lo más coherentes y consistentes que sea posible en cuanto a la lógica que los anima, así como en referencia al fenómeno que se aborda. El análisis se auxilió del Qualitative Data Analysis Software, también conocido como QDA Miner, un paquete informático de tratamiento de textos con el cual se puede codificar, anotar, revisar y comparar varios textos a la vez; agrupar conceptos por conglomerados o racimos (clusters) y determinar

¹⁵ En el montaje y revisión de esta base de datos colaboraron María Luisa Gómez y Regina Fuentes Oliva.

frecuencias, secuencias e interrelaciones; hacer dendogramas; y localizar fragmentos representativos acerca de determinados tópicos o temas.¹⁶

Los primeros análisis cualitativos fueron socializados con el conjunto de ensayistas y con la Comisión Presidencial Contra la Discriminación y el Racismo a manera de iniciar un debate acerca de las conveniencias e inconveniencias de echar a andar políticas públicas de discriminación positiva o igualdad compensatoria, o planes de igualdad con pertinencia étnica y de género. Al mismo tiempo, se incitó la construcción y definición colectiva de conceptos prioritarios, o bien su negociación, así como de las estrategias idóneas para el diseño e implementación de políticas públicas para la igualdad. Este proceso de construcción colectiva aún está en marcha y producirá un glosario consensuado de términos funcionales para las políticas públicas por la igualdad efectiva y contra el racismo y la discriminación.

La socialización y el debate fue ampliado a organizaciones e instituciones departamentales, indígenas y ladinas, a petición de la CODISRA, la cual llevó a cabo, durante los últimos dos meses de 2005, una serie de encuentros consultivos en distintas regiones del país (occidente, centro, suroriente y nororiente).¹⁷

Encuesta sobre prejuicios. La psicóloga social Alejandra Hurtado de Mendoza Casaús diseñó y administró un cuestionario a una muestra de 231 estudiantes de cuatro universidades de la capital (93 mujeres y 134 hombres; 79 de la Universidad Galileo, 53 de la Francisco Marroquín, 49 de la San Carlos y 48 de la Rafael Landívar). El instrumento es una adaptación al contexto guatemalteco del cuestionario de prejuicio manifiesto y prejuicio sutil elaborado por Pettigrew y Meertens, al que se incorporan la escala de emociones de Rueda y Navas -que adapta el cuestionario básico al contexto español- y la de contacto intergrupala de Dijker.¹⁸ La escala de prejuicio manifiesto se compone de dos

factores: amenaza o rechazo, por una parte, y rechazo a la intimidad, por la otra; la de prejuicio sutil, de tres: defensa de valores tradicionales, exageración de las diferencias culturales y negación de emociones positivas. La escala de emociones valora en qué medida los indígenas provocan diferentes emociones. Éstas son relevantes para determinar el estilo de prejuicio.

Así, las personas que presentan un prejuicio manifiesto no tienen problema en expresar emociones negativas, como el odio; mientras que el sentimiento de las personas que manifiestan un prejuicio sutil se expresa como inseguridad, incomodidad o miedo, o como la no manifestación de emociones positivas.¹⁹ La escala de contacto intergrupala analiza la relación entre los estilos de prejuicio y la proximidad con el exogrupo -en este caso, los indígenas.

Las puntuaciones obtenidas en las escalas de prejuicio permiten clasificar a las personas como igualitarias (puntaje bajo en la escala manifiesta y en la sutil), manifiestas (puntaje alto en ambas) y sutiles (puntaje bajo en la escala manifiesta y alto en la sutil). Con base en ello, se calcula el porcentaje de estilos de prejuicio en la población y se analizan las variables relacionadas -por ejemplo, grado de aceptación de ciertas políticas públicas, ingreso familiar, percepción de la propia identidad, universidad o contacto intergrupala.

Historias de vida. Un equipo etnográfico conformado por la cientista social Aura Chojlan, la antropóloga Marcela Gereda y las trabajadoras sociales Alba Cap y Modesta Pérez realizaron un diagnóstico de la cultura del racismo en Guatemala a partir de 38 historias de vida de mujeres indígenas de diferentes localidades y etnias (10 del área quiché, 10 de la mam, 8 de la cakchiquel y 10 del suroriente y la capital) seleccionadas al azar, pero insertas en relaciones interétnicas frecuentes.

Se entiende por «cultura del racismo» la manera determinada de entender y explicar el mundo y las relaciones sociales, y de percibir a otros grupos desde una lógica de desigualdad étnica. El diagnóstico fue de tipo etnográfico, buscando dar la palabra a las protagonistas,

¹⁶ Mayor información acerca del programa en: <http://www.provalisresearch.com/QDAMiner/QDAMinerDesc.html>.

¹⁷ Los encuentros tenían como fin preparar una propuesta amplia y participativa de políticas públicas o de Estado, a partir de dos propuestas generales básicas de acciones -una preparada por un equipo de consultores encabezado por Augusto Willemssen, y otra por el Organismo Naleb', representado por Álvaro Pop y Otilia Lux de Cotí. Los avances de la investigación en el área conceptual y socioeconómica presentados contribuirían a enriquecer tales propuestas.

¹⁸ Cf. Thomas Pettigrew y R. Meertens. "Subtle and blatant prejudice in western Europe"; *European Journal of Social Psychology* 25 (1); 1995, pp. 57-75. J. Rueda y M. Navas, "Hacia una evaluación de las nuevas formas del prejuicio racial: las actitudes sutiles del

racismo"; *Revista de psicología social* 11 (2); 1996, pp. 131-149. Anton Dijker. "Emotional reactions to ethnic minorities"; *European Journal of Social Psychology* 17; 1987, pp. 305-325.

¹⁹ John Dovidio y Samuel Gaertner, eds., *Prejudice, discrimination and racism*; New York: Atlantic, 1986. Pettigrew y Meertens, *Subtle and blatant prejudice...*

obtener sus versiones acerca de la vida social y contar con un marco de comprensión acerca de cómo determinadas mujeres indígenas viven, asumen, explican y entienden el racismo y la discriminación.

La técnica etnográfica de la historia de vida consiste en recopilar y componer material biográfico sobre determinados sujetos con mucho detalle.²⁰ Se trabaja de manera abierta, siguiendo una guía de temas a explorar, sin ceñirse a un cuestionario cerrado. Se abordaron siete aspectos básicos: niñez y escolaridad; experiencia laboral; reloj de día; relaciones interétnicas; autopercepción y autoadscripción; autoestima; y deseos.

El diagnóstico es de carácter exploratorio; el escaso número de historias de vida y la corta duración de la etnografía no permite hacer grandes generalizaciones. Sin embargo, lo más significativo de este estudio es hacer audibles voces que no suelen aparecer en muchas investigaciones sobre el tema y conocer sus formas particulares de concebir y entender las relaciones interétnicas, así como su vivencia de la discriminación étnica y de género.

2.3.2. Síntesis de la evolución del concepto del racismo

Los conceptos de raza y racismo han tenido una larga y compleja evolución a lo largo de los siglos XIX y XX en todo el mundo. Han estado ligados estrechamente a diversos términos y palabras y a diferentes corrientes de pensamiento, con lo que han asumido en cada época diversos significados y significantes. De ahí su polisemia y las aporías que presentan.

A continuación se ofrece, a manera de marco histórico-genealógico, una síntesis de los principales momentos en que los conceptos en cuestión sufren giros lingüísticos y su significado varía o se asocia a nuevos vocablos, ganando así en propiedad, especificidad o riqueza de contenido. Se resaltan los diferentes usos, lenguajes políticos y las diferentes corrientes de pensamiento en las que se inserta y dentro de las cuales cobra nuevas dimensiones.

I. Con el positivismo racial del siglo XIX (1840-1930), el concepto de raza aparece como caracterización fenotípica

para la clasificación de hombres y mujeres en jerarquías raciales, de acuerdo con una escala de pureza en cuyo nivel más alto se ubica la raza blanca, considerada como superior. El concepto de raza es vinculado a conceptos como degeneración, regeneración, hibridación y eugenesia. Por su parte, el racismo queda definido como una ideología procedente del darwinismo, y que trata de establecer, de manera análoga a como se hiciera con las especies animales, la superioridad y la inferioridad de los grupos humanos, basándose en caracteres biológicos o fenotípicos. Operan en esta etapa las antinomias raza-cultura, raza-civilización, raza-degeneración.

II. Con el espiritualismo y el vitalismo (1890-1930), se intenta desposeer al concepto de raza de su carácter fenotípico y de sus connotaciones peyorativas. Se intenta ver, en la hibridación y en la superación de las razas y del mestizaje, la síntesis de una raza superior y dotarla de un sentido nacional y mesiánico: la raza de cobre, Indoamérica, la raza cósmica. La raza pasa a ser un elemento de conformación de la identidad nacional, y el mestizaje una ideología nacionalista positiva y proyecto nacional. «Por mi raza hablará mi espíritu», reza un aforismo de la época. Se cuestiona la jerarquización racial basada en rasgos físicos o genéticos, y se plantea la igualdad de hombres y mujeres con base en derechos elementales como los derechos al pan, al trabajo, a la vida y al acceso a la educación y a la salud. Raza se vincula a nación, patria, derechos e identidad nacional. La antinomia es aquí entre raza latina/hispana y raza norteamericana («nordomanía»). La raza pasa a ser un elemento forjador de identidad nacional, supranacional y continental.

III. Con el estructural-funcionalismo y la antropología cultural, basada en los principios parsonianos y positivistas de Durkheim, Pareto, Malinowsky o Brown (1945-1970), por una parte, y frente a la experiencia alemana del holocausto y la Declaración Universal de los Derechos Humanos por parte de las Naciones Unidas, por el otro, se intenta eliminar el concepto de raza y sustituirlo por el de cultura y etnia. Se creyó que la eliminación del concepto de raza haría desaparecer el racismo como ideología y como estrategia de exterminio y dominación. También se confió en que por el hecho de sancionar el racismo, éste dejaría de operar. El concepto de raza deja de tener vigencia, y por ende el racismo en cuanto práctica social y sistema de dominación desaparece. Raza aparece asociado con etnia, cultura, comunidades, lenguas y folclore. El vocablo «raza» pasa a convertirse en políticamente incorrecto y en desuso, y

²⁰ Cf. Anthony Giddens, *Sociología*; Madrid: Alianza, 2001.

el racismo queda enterrado con los juicios de Nuremberg, la condena de Naciones Unidas y la antropología cultural norteamericana.

IV. Con el marxismo evolucionista o etapista (1945-1970) se produce un encubrimiento similar al anterior. El racismo pasa a ser simplemente una ideología de la clase dominante que tergiversa la realidad y que crea una falsa conciencia. Las razas no existen como categorías de análisis, sólo las clases sociales y los pueblos oprimidos. Al no existir las razas, no existen tampoco los indios, solamente como etnias o nacionalidades. Para ser sujetos históricos de la revolución o integrarse en la nación, los indígenas deben latinizarse o proletarizarse -en otras palabras, asimilar la cultura y la civilización occidental. La cultura no es un elemento a tener en cuenta porque forma parte de la ideología de clase. El concepto de raza desaparece del vocabulario marxista, y es sustituido con los de pueblo, nacionalidades, campesinado o proletariado.

V. Por influencia de las teorías anticolonialistas de la liberación, así como de corrientes antropológicas indigenistas e indianistas (1970-1990), los conceptos de raza y racismo vuelven a cobrar vigencia. Asimismo, la raza indígena, la raza «de bronce», vuelve a emerger como sujeto histórico con voz y con destino propio. El concepto de raza deja de tener una connotación negativa, y el racismo aparece como uno de los obstáculos para la construcción de la identidad nacional de las sociedades latinoamericanas. El racismo se vincula aquí con discriminación racial, opresión, sistema de explotación, agresión, humillación, sistema de dominación.

VI. El racismo retoma su papel como categoría de análisis de la realidad histórico-estructural. Asimismo, sirve para que los grupos subalternos, especialmente de los movimientos mayas, tomen conciencia de su situación de opresión y discriminación, y se movilicen social y políticamente. El racismo pasa a ser analizado, no solamente desde las clases o grupos involucrados, ni sólo desde los espacios en los que se ejerce (comunidad, familia, escuela, iglesia), sino también desde el Estado, al que se llega a considerar como el responsable último de la situación de exclusión y discriminación étnico-racial. El efecto extremo de esta situación es el genocidio, que ahora puede ser comprendido, desde el concepto de «racismo de estado», como política de exterminio. Se verifica en todo ello un giro epistemológico del concepto, gracias al cual éste cobra nuevas dimensiones de análisis e interpretación.

VII. El concepto de racismo escapa del ámbito académico y es apropiado entre el conjunto de la población discriminada, especialmente en el sector de mujeres indígenas, que son quienes padecen con mayor fuerza y crudeza la discriminación y la opresión. Éstas lo convierten en un arma de liberación personal, grupal y colectiva, y reclaman fuertemente su identidad de género, de etnia, de cultura y de nacionalidad. Racismo, para ellas, pasa a ser sinónimo de opresión o dominación, realidades que se producen no sólo desde el grupo dominante y la élite de poder, sino se internalizan hasta llegar a formar parte de los valores y de la cosmovisión de los oprimidos. Por ello, se rebelan contra cualquier tipo de opresión cultural, social y política. El concepto se ha convertido así en un arma de liberación individual y colectiva, y en un potente mecanismo de movilización social.

2.3.3. Puntos más relevantes de los ensayos

Seriedad y buena voluntad.

Primero, es importante destacar que se ofrecen planteamientos y razonamientos sólidos, así como variedad y calidad de definiciones y propuestas. Es patente la voluntad de aportar puntos de vista con rigor y fundamento.

Importancia del racismo y comprensiones novedosas.

A pesar del escaso espacio que se le ha dado hasta el momento en los estudios y en la política pública, hay una conciencia clara y generalizada -si bien no unánime- acerca de la importancia del racismo y de su función en nuestra sociedad, así como de los tipos, manifestaciones, espacios y agentes involucrados en la problemática. Se es consciente también de que ésta es de muy larga data y de que exige ser abordada con mucho detenimiento atendiendo su complejidad.

Por otra parte, se verifican aproximaciones, ampliaciones y correlaciones poco frecuentes o francamente novedosas. Así, por ejemplo, se vincula o correlaciona el racismo con realidades o nociones tales como democracia y ciudadanía, incomunicación, ruralidad, o capital social y pobreza (costos socioeconómicos), por mencionar algunas que llaman particularmente la atención dado que representan un cambio significativo en la comprensión del fenómeno y de los significados y significantes de los conceptos «racismo» y «discriminación».

Distinción entre racismo y discriminación.

En términos generales, se diferencia el concepto de racismo del de discriminación, aunque se sabe que están muy vinculados. Se coincide en que el problema de fondo es el racismo, el cual es ampliamente considerado entre las causas principales de buena parte de los problemas históricos, estructurales e institucionales del país.

La discriminación.

Reconceptualizaciones. Como se ha señalado, surgen nuevas formas de comprender la discriminación que rebasan las definiciones clásicas. Por ejemplo, se la relaciona de una manera inusitada con la dependencia, la historia económica, la desigualdad, la pobreza, el capital social y la ruralidad.

Ocultamiento. Algunos no diferencian discriminación étnico-racial (o de género, en su caso) de distinción a secas.

Como consecuencia parcial de ello, se «naturaliza» la primera, con lo cual paradójicamente se la oculta por efecto de verla en todos lados y considerarla fenómeno «universal», parte intrínseca de lo humano y, por lo tanto, inevitable e incorregible. Este tipo de razonamiento alimenta también el discurso del «racismo al revés», con el cual se evidencia una falta de comprensión del fenómeno en cuanto pilar de un sistema de opresión y dominación. Los indígenas pueden discriminar en ocasiones, pero el racismo, en cuanto fenómeno sistémico, es blanco (pigmentocrático), criollo y ladino.

La discriminación es injusta porque va en contra del principio de igualdad de trato. Se reconoce de manera virtualmente unánime la injusticia de la discriminación. Incluso quien no la diferencia de la distinción a secas o le resta importancia, la relaciona como la contraparte del principio de igualdad. Uno de los más enérgicos ultraliberales alude a la idea del premio Nóbel y «Chicago boy», Gary Becker, acerca de que un monopolio (y desde su óptica esto es el Estado en muchos sentidos) debiera verse obligado legislativamente a no discriminar -es decir, a tratar a todos de igual manera. En este principio general, coinciden todos. La diferencia radica en que unos lo esgrimen a fin de evitar reconocer derechos especiales, mientras otros ven en él una ocasión más para denunciar al Estado como el gran discriminador. El énfasis, como en el ámbito de la discusión

jurídica, oscila entre lo formal y lo «sustancial» o efectivo, o entre la declaración y la acción.

No obstante, dada la aceptación y fuerza propia del principio y su énfasis en el trato, resulta incongruente no buscar su aplicación efectiva en el caso de la exclusión o acceso diferenciado de poblaciones indígenas a servicios públicos básicos, tales como salud, educación o justicia, por efecto del monolingüismo castellano, del monoculturalismo occidental o de la centralización capitalina. Resulta también inconsistente rehuir el principio de la igualdad de trato en el ámbito económico, como lo evidencia un empresario prominente de una de las más grandes corporaciones del país, al manifestar que la desigualdad de salarios como consecuencia de la discriminación étnico-racial es una barbaridad intolerable.

La discriminación es ineficiente desde la perspectiva económica. También son ampliamente reconocidos los efectos económicos negativos de la discriminación, no sólo para quienes son objeto de ella sino para el empresariado, así como, en consecuencia, para el Estado y para el desarrollo del país en general. Las diferencias surgen en torno a las vías para resolver el problema. Las propuestas de solución cubren un amplio espectro de posibilidades más o menos compatibles. La más difícil de armonizar es la que aboga porque el Estado se mantenga ajeno al asunto, por los efectos siempre nocivos del intervencionismo, y deposita su entera confianza en que la dinámica de un mercado libre y competitivo ejerza creciente presión a no discriminar precisamente por lo oneroso e ineficiente que resulta hacerlo.

Efectos del racismo y la discriminación.

Si bien la discriminación étnico-racial no está claramente prescrita en el orden legal, sí se da de hecho en la vida cotidiana y en las instituciones públicas y privadas, como por lo demás lo admiten prácticamente todos los connacionales.²¹ Esta constatación también se refleja en los ensayos y las entrevistas. El grupo consultado es desde luego más preciso que la opinión pública, por cuanto discierne los diversos espacios, dimensiones y mecanismos del régimen de opresión que sujeta a casi la mitad de la población guatemalteca por el sólo hecho de pertenecer a

²¹ 94.3%, de acuerdo con la encuesta que Prensa Libre encargara a la firma Vox Latina en agosto de 2005 (<http://www.prensalibre.com/pl/2005/agosto/28/index.html>).

un grupo étnico-racial distinto del ladino, del criollo o del «blanco». Dos espacios donde se manifiestan los efectos más críticos son la economía y la política. De acuerdo con la mayoría de autores, la discriminación étnico-racial está vinculada a la pobreza y al subdesarrollo humano, por una parte, y a la exclusión política y ciudadana, por la otra. Más allá de estos espacios, algunos subrayan el entrecruzamiento de la opresión étnico-racial con la exclusión o marginalidad por el lugar de residencia (rural o urbano, departamento o metrópolis) o con la discriminación de género, las cuales, a su vez, potencian la sujeción y la exclusión de la mujer indígena rural.

Posiciones básicas.

Se distinguen tres perspectivas básicas para el análisis, la comprensión y el curso de acción respecto del racismo y la discriminación: una más político-cultural, otra más socioeconómica y otra de indiferencia o negación. Las dos primeras son también plataformas de reivindicación y responden a una misma concepción básica del Estado y de la nación -a saber, el Estado social de derecho. A esta concepción o modelo se contraponen otros de carácter formal, que rehúsa reconocer distinciones o derechos especiales -en este caso, étnico-culturales- y prefiere abogar por principios y derechos universales.

Reivindicación político-cultural. Interrelaciona racismo, discriminación y Estado, y da prioridad al racismo histórico-estructural e institucional, sin ligarlo tanto a los fenómenos de la pobreza y la desigualdad. El elemento contencioso central es el Estado racista. Busca primordialmente el reconocimiento de la diversidad cultural, enfatiza los derechos étnicos (básicamente idioma, cultura y territorio); aboga por el respeto a los pueblos indígenas y a su libre determinación; y promueve una valoración positiva de la cultura maya y de quienes la viven.

Reivindicación socioeconómica. Vincula el racismo con la exclusión social, la desigualdad económica, la falta de capital social y la pobreza. Reconoce en todos estos fenómenos frutos del racismo y la discriminación, sin detenerse mucho a considerarlos como partes integrales de un sistema de dominación. Insiste en el desarrollo y en la lucha contra la pobreza y la exclusión, aunque sin dejar de tomar en cuenta la pertinencia étnica y de género, y en ocasiones, la perspectiva ecológica. Asimismo, subraya la importancia del trabajo en los ámbitos local o comunitario y regional.

Indiferencia o negación. En contraposición a estas reivindicaciones, se detecta una postura que bien puede ser caracterizada como de evasión o encubrimiento del racismo y la discriminación, por cuanto a pesar de que éstos eran los temas centrales explícitos de los ensayos y las entrevistas, algunos apenas los abordan. Cuando lo hacen es de una manera muy general o simple, en términos de distinción, selección, preferencias o gustos privados, que por tanto pertenecen a una esfera que no es objeto de decisión y acción pública. No se llega a defender la discriminación étnico-racial -por lo menos no abiertamente-, pero tampoco se le tiene por digna de un análisis detenido o se le adjudica mayor importancia dentro del desenvolvimiento histórico-social del país. Antes bien, se prefiere enfatizar los aspectos formales-procedimentales del estado de derecho y los peligros de corrupción o degeneración de éste por efecto del reconocimiento de derechos colectivos, entendidos como privilegios.

¿Derechos o privilegios?

Muchos manifiestan su desacuerdo con lo que perciben como privilegios culturales, sociales o económicos, o como preferencia de unos derechos sobre otros o de los derechos de unos sobre los de otros. Funciona aquí un desfase que no pareciera dar mucho margen al diálogo fructífero: unos consideran los llamados «derechos colectivos» como privilegios, mientras otros sospechan que la defensa a ultranza de los derechos individuales es en realidad una defensa del status quo o de la ley del más fuerte en el terreno económico o político. La estrategia discursiva es llamar «derecho» a lo que se defiende y «privilegio» a lo que se ataca. La regla de oro contractual que dicta que para reconocer derechos especiales o privilegios de cualquier índole a unos se debe consultar a los otros puede aprovecharse como la ocasión para discutir la concesión y límites de derechos-privilegios, derechos especiales o derechos diferenciados. El punto no es sólo jurídico ni mucho menos sólo teórico, sino también político y pragmático. Es decir, puede sujetarse a la decisión concertada o pacto sociopolítico en arreglo a la convivencia, desarrollo y bienestar nacional.

Igualdad.

Otro punto de disenso se da en torno a la forma de concebir la igualdad y, consecuentemente, de protegerla, promoverla o acceder a ella. El principio de igualdad constituye, sin lugar a dudas, uno de los pilares del Estado liberal, al cual, pese a los desacuerdos, nadie aboga por renunciar,

por lo que representa un marco general de entendimiento posible. Algunos consideran que el que la igualdad esté proclamada por la Constitución y las leyes basta, y que la única efectividad que se debe buscar es la del estado de derecho y la igualdad ante la ley. Muchos, incluido cierto sector empresarial, abogan por una igualdad de trato en lo público y en lo privado. Otros hablan de igualdad de oportunidades y tienen en mente tanto individuos como comunidades. Los menos reclaman, en nombre de una igualdad compensatoria, medidas que privilegien a indígenas hasta que éstos lleguen a equipararse con los criollos y los ladinos, los grupos étnico-raciales tradicionalmente privilegiados.

Racismo y Estado.

Existe un reconocimiento extendido de que el racismo se interrelaciona estrechamente con el Estado, sus instituciones y sus prácticas. Más allá del racismo propiamente dicho, es generalizada la evaluación del Estado como causa de, o factor en, virtualmente todos los males del país. Abundan los epítetos negativos (corrupto, ineficaz, excluyente, racista, discriminador, autoritario, etc.) y se tiende a sobredimensionar sus impactos efectivos en la realidad social, económica, política y cultural. Con ello, se corre el riesgo de diluir la responsabilidad de los diferentes actores sociales en la situación -por ejemplo, las diferentes élites de poder y los ladinos- y de evadir las tareas que éstos deben asumir ante ella. No obstante, semejantes inculpaciones dejarían también entrever mayores niveles de interlocución con el poder, de deliberación acerca de la esfera pública y de intervención en ella, así como un deseo de apropiarse del Estado, de sus instituciones y de sus funciones en cuanto mediador de los intereses del conjunto de la ciudadanía. Todo esto puede ser leído como el signo esperanzador de que ciertos sectores sociales, hasta ahora excluidos casi por completo del poder político, empiezan a percibirse a sí mismos como parte del Estado, a apropiarse de él y a ejercer plenamente su ciudadanía.

Esta novedosa identificación con el Estado es sin duda resultado de los procesos de poco más de dos décadas de democratización y una de paz, en que se ha logrado que el Estado guatemalteco haya dejado de jugar el rol de agente represivo y exclusivamente coercitivo que tuvo en el pasado, y de estar en manos de unas pocas personas, familias, grupos o gremios. Aunque todavía está en proceso de consolidarse como un Estado de derecho, y muy lejos de constituirse en un Estado social, ha cambiado la naturaleza del Estado

guatemalteco y la actitud de la ciudadanía respecto de él. Ello es evidente de manera peculiar entre quienes han sido históricamente excluidos del ejercicio político y que ahora participan crecientemente, cada vez con mayor protagonismo, en el gobierno local, en las instituciones públicas, en comités cívicos y en organizaciones sociales, políticas, económicas, culturales, de defensa de derechos, etc. También influye en el reposicionamiento indígena ante el Estado la participación directa de las élites intelectuales o políticas mayas en él, sobre todo a partir de la firma de la paz.²²

Visiones del Estado.

Se clasifican, enlistan y defienden diversos tipos de Estado, de acuerdo con distintas perspectivas y visiones: organicista, instrumental y contractual (preferencia de los más liberales); monocultural, intercultural (preferencia de humanistas ladinos) y multicultural (preferencia del liderazgo indígena); centralista y descentralizado (preferencia de ensayistas del occidente); democracia formal y democracia participativa; etc. Las categorizaciones y las visiones son importantes porque proveen pautas para evaluar la situación actual y, sobre todo, para proyectar el camino a seguir. En la evaluación priva un consenso casi total: como ya se ha mencionado, el Estado guatemalteco resulta ser el origen de virtualmente todos los males, por racista, por intervencionista, por promover desigualdades (legales, institucionales, estructurales, procedimentales, etc.), por discriminar en el diseño y en la implementación de políticas públicas, por excluyente, etc., etc., etc. Respecto a los paradigmas o visiones a seguir, destacan dos, el multiculturalismo y el ultraliberalismo, que representarían en cierto modo las posturas más radicales.

Visión multiculturalista. Parte del reconocimiento de la nación diversa y postula el Estado plural. Aboga por políticas públicas incluyentes desde la perspectiva étnico-cultural. Admite que éstas pueden ser multi o interculturales, pero su insistencia en el carácter mayoritario de los pueblos indígenas y en sus derechos históricos sobre el país parecen decantarla hacia las primeras. No llega a plantear una autonomía que rompa la unidad nacional, pero sí relativas autonomías regionales y comunitarias. Hasta qué punto podrían articularse con realismo y efectividad

²² Vale la pena notar a este respecto que la tercera parte de los ensayistas han pasado por la administración pública o forman parte de ella actualmente.

semejantes autonomías o, en general, los distintos pueblos guatemaltecos, es una cuestión abierta.

Visión ultraliberal. Parte de la defensa ineludible de la individualidad frente al Estado, en el cual percibe una proclividad totalitaria connatural.

Consecuentemente, rechaza cualquier viso de intervención en la esfera privada, la cual concibe de una manera maximalista y como antípoda de la esfera pública y del Estado, del cual recela cualquier función o acción como no sean las mínimas para la protección de las personas por medio de la garantía de la propiedad y del ejercicio de las libertades individuales. Tanto como le es invisible la discriminación étnico-racial, le parecen desprovistas de significación y peso para la acción pública las desigualdades causadas por las diferencias de hecho (étnico-culturales, étnico-raciales, socioeconómicas, etc.). No parece, por tanto, ofrecer mucho espacio para concebir y concertar un proyecto común de país o una nación igualitaria y pluralista, más allá del igualitarismo meramente formal o de la constatación sociológica de la pluralidad.

Confianza inusitada. Parece estarse produciendo, de una manera inusitada en el país, un atisbo de confianza en que las instituciones del Estado sirven para algo y pueden cambiar las cosas, un esbozo de esperanza de que entre todas y todos podemos crear un proyecto común de nación. Se está dando un intento serio de reflexión creativa y profunda entre las élites intelectuales, sin distinción de etnia, clase o religión, acerca del país que se quiere. En este proceso se plantean diferentes modelos de Estado, proyectos de nación, modelos de desarrollo, visiones sociales y económicas, etc.; pero en el fondo hay una misma voluntad política de contribuir con el Estado en ese cambio. Los ensayos y las entrevistas reflejan una vocación de país y de nación antes inexistente. También dejan ver una cierta medida y conciencia acerca de la dificultad que supone su realización y del peligro que se corre al pretender ir más allá de los límites de lo posible. No obstante, incluso entre las varillas más extremas del abanico de ensayistas, entre los más intolerantes, se vislumbra un cambio de posición hacia la búsqueda de un mayor acercamiento y confluencia, o al menos una cierta moderación en su discurso. El otro lado de la luna empieza a ser visible y esperanzador para Guatemala.

Políticas públicas o de Estado.

En el reclamo al Estado por respuestas integrales a los problemas del racismo y la discriminación étnico-cultural y, desde esta perspectiva, de la pobreza y de la desigualdad rural-urbana, se evidencian varias divergencias de acento. Una de ellas concierne a la índole de las medidas que han de tomarse: socioeconómica, cultural o ambas. Tampoco hay acuerdo sobre si las políticas debieran ser de carácter multicultural o intercultural en sentido estricto, en combinación, por fases, de acuerdo con la coyuntura o diferenciadas por sectores. En algunas ocasiones se aboga por la pertinencia étnico-cultural; en otras, por una política específica contra el racismo y la discriminación.

Es unánime el reclamo por la igualdad de trato, no así por la igualdad de oportunidades o, menos aún, por la igualdad compensatoria. A veces se proponen acciones afirmativas; en menor medida, políticas compensatorias. Hay escasa mención de la discriminación positiva o del resarcimiento material y moral. A pesar de que se reconoce ampliamente la triple discriminación que sufren las mujeres indígenas rurales, es raro que se hable de la equidad de género como política integrada o paralela.

En algunos casos se aboga por cambios en la legislación y por una reforma institucional profunda. Naturalmente, también está la posición de no adoptar ninguna política que tenga visos de favorecer a un grupo en especial, bajo el argumento de que esto es precisamente lo que crea desigualdades. Existe una clara conciencia de la debilidad del Estado en general y específicamente ante la compleja realidad del racismo y la discriminación. No obstante, en términos generales se considera insoslayable actuar en cambios básicos tales como el desarrollo socioeconómico, la educación y la justicia.

Importancia especial de la educación y la formación ciudadana.

Sin dejar de reconocer la importancia fundamental del desarrollo socioeconómico como sustento de un cambio integral y duradero, se insiste y enfatiza de manera particular en la sensibilización y en la formación acerca del fenómeno del racismo, tanto en el ámbito escolar como en el de la opinión pública. En la concientización de esta última, cobran un papel destacado los medios de comunicación.

Política educativa. Entre las medidas tendientes al combate del racismo y de la discriminación dentro del ámbito educativo, destacan:

- ◆ Orientación hacia el aprecio de la diversidad y la promoción del pluralismo.
- ◆ Educación intercultural y antirracista.
- ◆ Estudio de la historia, la literatura y el arte de las diferentes culturas que han habitado y viven en territorio guatemalteco.
- ◆ Educación bilingüe para la niñez y la juventud de comunidades donde se hablan mayoritariamente lenguas indígenas.
- ◆ Malla curricular coherente.
- ◆ Revisión y publicación de textos escolares acordes.
- ◆ Formación consecuente de docentes.
- ◆ Asignación pertinente de docentes en sus comunidades de habla y cultura.
- ◆ Asignación de maestros indígenas entre no indígenas.

Formación ciudadana. Entre las acciones propuestas para fomentar la comprensión ciudadana del fenómeno del racismo y la discriminación, así como para promover los valores democráticos del pluralismo y la tolerancia, sobresalen programas permanentes y campañas para:

- ◆ Dar a conocer y promover las culturas indígenas desde una perspectiva exenta de folclorismos.
- ◆ Formar y concientizar acerca del prejuicio cultural «eurocéntrico», «criollocéntrico» o «ladinocéntrico».

Recurso a la historia.

Se dan diferentes aproximaciones a la historia nacional y occidental en busca de rutas para comprender el presente y guiar el futuro. Más de alguien termina por encubrir el fenómeno del racismo y la discriminación, y no concluir nada. Los indígenas recurren típicamente al pasado para reclamar derechos perdidos.

A veces se ofrecen interpretaciones diametralmente

opuestas de los mismos eventos o procesos históricos. Nadie está del todo exento de visiones más o menos míticas o simplistas de la historia, las identidades, las relaciones interétnicas, etc. Se evidencia la falta de un marco común y la ausencia de una memoria histórica consensuada que permita una interpretación del desarrollo histórico nacional y que posibilite la construcción de una identidad nacional o al menos compartida.

Disolución de la antinomia indígena-ladino.

Se constata un replanteamiento de las identidades étnicas y un desdibujamiento de las fronteras identitarias indígenas-ladinas.²³ Este fenómeno parece tener una relación de doble vía con la mayor participación política de agentes sociales anteriormente excluidos del Estado y con una mayor conciencia ciudadana acerca de los derechos comunes y diferenciados. Tal conciencia no riñe con propuestas de solución en términos del conjunto de la sociedad a problemas como la pobreza, la exclusión o la desigualdad.

Protagonismo de la comunidad rural.

Algunos, en particular ensayistas de occidente, hacen énfasis en lo comunitario, en lo local, en lo regional y en la perspectiva rural, por considerar que es en estos ámbitos donde se produce y vive con mayor crudeza la desigualdad y la discriminación.

Conciencia de género.

A pesar de que se considera ampliamente que quienes se ven más afectadas por el racismo, la discriminación y la desigualdad son las mujeres indígenas rurales, pocos ensayos manifiestan una conciencia integral de género. Eso sí, los que la incluyen la destacan de manera insistente.

2.3.4. Resultados más importantes de la encuesta universitaria sobre prejuicios

El estudiantado universitario reconoce la pluralidad del país y favorece acciones para la promoción de la integración media vez queden en lo abstracto.

²³ Por lo demás, este binomio o polaridad ha quedado ya muy entredicho por historiadores como Taracena, Rodas y Little-Siebold, y por antropólogos como Hale, González Ponciano o Rodas.

En general, la población universitaria concibe Guatemala como un país formado por varias etnias y culturas. Se detecta, además, una cierta preferencia hacia una estrategia de integración desde la que se respeta la cultura de los indígenas, así como una conciencia favorable a ampliar los servicios públicos, a un papel activo del Estado en cuanto a promover la tolerancia y el contacto, y a la penalización de las conductas discriminatorias. Sin embargo, hay menos acuerdo respecto a medidas más enérgicas, como políticas de acción afirmativa o el aprendizaje obligatorio de un idioma indígena. También se manifiesta poco agrado ante la posibilidad de que una persona indígena ocupe la Presidencia de la República.

Estilos de prejuicio entre estudiantes de universidad: poco más de la mitad, sutiles; poco más de una tercera parte, igualitarios; una minoría, manifiestos.

El 51% de la muestra es sutil; es decir, no evidencia prejuicio manifiesto, pero sí sutil. El 36.2% es igualitario; no evidencia prejuicio manifiesto ni sutil. El 8.8% es manifiesto; muestra tanto prejuicio manifiesto como sutil. Hay un mayor porcentaje de personas que presentan un prejuicio manifiesto en las Universidades Marroquín y Galileo que en las universidades San Carlos y Landívar. A pesar de ser un porcentaje bajo de la muestra total y de ser mayoritario el prejuicio sutil, si se compara con Europa, la diferencia es muy grande. En algunos países europeos el estilo manifiesto se sitúa en torno al 1%.

Contacto con indígenas y sentimientos hacia ellos.

En las cuatro universidades, los sentimientos que se generan en mayor medida son empatía, simpatía, amistad y tristeza. Sin embargo, se vuelven a encontrar diferencias significativas entre las universidades Marroquín y de la Galileo, por un lado, y Landívar y San Carlos, por el otro. Sentimientos manifiestamente negativos, como odio o asco, más propios de un estilo manifiesto de prejuicio, son más comunes entre estudiantes de la Marroquín y la Galileo. Éstos puntúan más bajo en las emociones positivas y más alto en las emociones negativas; mientras que lo contrario sucede en la San Carlos y en la Landívar. El mismo patrón se replica en las medidas de proximidad y cercanía, que estiman la frecuencia y el tipo del contacto con indígenas, así como la proximidad de la vivienda. El estudiantado de la Marroquín y de la Galileo presenta una mayor distancia

y menor proximidad que el de la Landívar y el de la San Carlos.

La variable de contacto intergrupual está relacionada con los niveles de prejuicio y los estilos de prejuicio. El grupo que tiene poco contacto con los indígenas es el que presenta un mayor nivel de prejuicio manifiesto y prejuicio sutil mientras que el grupo de alto contacto presenta los menores niveles en ambos tipos de prejuicio. No se pudo determinar la dirección de la relación: si las personas con un estilo igualitario buscan un mayor contacto o si el contacto genera una disminución de los prejuicios. En todo caso, el resultado es esperanzador, y da pistas para una estrategia educacional que promueva el contacto intergrupual como mecanismo reductor del prejuicio.

Persistencia del racismo, aunque más sutil.

Al comparar los resultados de la encuesta con otros estudios recientes entre estudiantes de secundaria, es fácil darse cuenta de la similitud de los prejuicios entre la juventud de hoy, menos manifiestos o virulentos que los detectados por las encuestas de Casaús, de las décadas de 1970 y de 1980, o Tumin, de la década de 1950, pero aún presentes.²⁴

Los prejuicios raciales encubiertos por el racismo sutil se evidencian, por ejemplo, en la utilización de tópicos tales como «shumos», «igualados» o «resentidos», que expresan un razonamiento al tenor de que «aunque los indígenas no quieran, llevan la inferioridad en la sangre y no se pueden igualar». Aunque en menor escala, la discriminación por factores fenotípicos sigue estando presente, y el temor a la proximidad física o a las relaciones interétnicas se mantiene.

Hay una correlación evidente entre modelos educativos y racismo.

Continúa habiendo una relación estrecha entre identidad y prejuicio racial: quienes se consideran blancos o criollos expresan escalas más altas de racismo manifiesto.

²⁴ Aura Cumes, “‘Aquí no hay racismo, aquí hay interculturalidad...’ Experiencias de trabajo en la Escuela Normal Pedro Molina en Chimaltenango, Guatemala”; Cecilia Garcés, “Si nos viera nuestra maestra, se muere”; ambos en Meike Heckt, y Gustavo Palma Murga, (eds.) Racismo en Guatemala. De lo políticamente correcto a la lucha antirracista; Guatemala: AVANCSO, 2004. Cecilia Garcés, *Hablando del otro: categorías y estereotipos racistas en Guatemala*; tesis de grado; Guatemala: USAC, 2003.

2.3.5. Hallazgos más interesantes con relación a las historias de vida

Similitudes y diferencias.

Las historias de vida son similares en ciertas dimensiones y disímiles en otras. Tienen en común la marginalidad y la invisibilidad ante la sociedad y ante el Estado.

Algunas historias, como la de una señora cakchiquel que atiende un puesto en un mercado urbano, revela una especie de apartheid, o espacio segregado étnicamente. Otras experiencias de ser mujer incluyen la de una pastora evangélica, la de una dependiente de tienda o la de una cortadora de caña.

Racismo cotidiano.

Las historias de vida muestran la existencia de un racismo cotidiano, una variada marginalidad y un discurso excluyente hacia la población indígena en general y de las mujeres en particular. Con este último se legitima la diferencia étnica y se justifica el carácter estamental de la sociedad guatemalteca.

Sociedad fragmentada y asimétrica, indiferente y apática.

Los testimonios recogidos muestran vívidamente la asimetría y la fragmentación de una sociedad de contrastes profundos y complejos, marcada por la indiferencia y apatía hacia los otros.

Racismo, violencia, discriminación, exclusión y pobreza.

Los aspectos más relevantes de la cultura del racismo, según la experimentan las mujeres entrevistadas, son la violencia, la discriminación, la exclusión y la «feminización de la pobreza». Respecto al último punto, se confirma la apreciación de la ONU acerca de que la desigualdad en general y la de género en particular son el principal mecanismo a través del cual se reproduce la pobreza.

Segregación étnica, de clase y de género.

Los testimonios muestran diferentes experiencias de segregación, por ser indígenas, por ser pobres o por ser mujeres. El racismo se experimenta en distintas dimen-

siones o niveles: miradas, actitudes, tratos desiguales o denigrantes, y comentarios o epítetos considerados negativos (por ejemplo, «Menchú», «ixtas», «Marías»).

Prejuicios y estereotipos.

Hijos de estructuras coloniales, políticas liberales e ideologías positivistas, los prejuicios y los estereotipos acerca de los indígenas se han reproducido sin cesar en el imaginario colectivo y han llegado a formar parte del trato habitual a mujeres pobres, incluso no indígenas. Prejuicios y estereotipos se revelan en el uso de expresiones como «shuma», «champera» (de las champas de asentamientos), «india tenías que ser», «indios cochinos», etc. En el tópico de larga data del «indio vago», por ejemplo, el indígena es pensado como el resultado de factores nutricionales y climatológicos que exacerban su enorme tendencia a la promiscuidad, al alcohol, a la vagancia, a la suciedad, a la mediocridad, a la falta de aspiraciones, etc.

A pesar de que es común escuchar entre la clase alta que «los indios no quieren trabajar» o que «no tienen aspiraciones ni deseos de mejora», la parte de las entrevistas en que se abordan los deseos evidencia una fuerte ideología de superación, a la que se piensa poder acceder a través de una mejor calidad de vida y de educación. En cuanto a categorías e ideas cerradas que se tienen sobre quiénes y cómo son las otras personas, los prejuicios y los estereotipos obstaculizan el establecimiento de relaciones de igualdad; antes bien, contribuyen a mantener relaciones desequilibradas o asimétricas.

Legitimación de la subalternidad étnica.

Los prejuicios, imaginados o inventados interesadamente, funcionan en el contexto altamente discriminatorio guatemalteco como legitimaciones del poder de un grupo sobre otro. En el imaginario de la clase dominante, el «indio» es una entidad cultural que representa en grado sumo los vicios de la haraganería y la suciedad. Si cualquier indígena se atreve siquiera a aspirar a un nivel igualitario al de los no indígenas, se le llama «lamido», «chancele», «igualado» o «aguacatero».

Baja autoestima.

Se observa una baja autoestima entre las entrevistadas. En muchos casos, las mujeres absorben e interiorizan estereotipos y creencias de los otros acerca de la población indígena en general y de ellas en particular. El sentimiento de

valor propio es altamente influenciado por el desprecio y la desvalorización por parte del otro. Éstos se expresan en epítetos tales como «ignorantes», «mediocres», «shumitas», etc.

Motes como el último mencionado expresan barreras ideológicas fenotípicas, culturales y de clase erigidas sobre la base del poder simbólico de la blancura. Rara vez pueden ser traspasadas.

Escasa representación política.

Pocas de las mujeres entrevistadas tienen alguna incidencia en la toma de decisiones de su comunidad. Las que participan en algo han recibido capacitaciones de ONG en sus comunidades o fuera de ellas.

Precariedad de trabajo e ingresos, y de nutrición.

Las actividades realizadas por las entrevistadas varían según la edad y el contexto. La gran mayoría participa en la economía informal: venden tortillas, fruta, almuerzos, o tienen un pequeño negocio de venta ambulante. Su consumo calórico es bajo. La base de su dieta es el frijol; es escaso el consumo de carnes y proteínas. Es evidente la insuficiencia nutricional y la ausencia de seguridad alimentaria. Se suma a su precaria situación general una alta vulnerabilidad ante cualquier desastre natural.

Violencia doméstica.

Los testimonios dan cuenta del maltrato físico y verbal recibido de parte de los hombres. Como consecuencia de ser consideradas como inferiores, con menos fuerza y menos inteligencia que aquéllos, hay una enorme tendencia a que las mujeres sean agredidas por el padre, el esposo o el compañero. Son muchas las referencias a la discriminación por parte de hombres. Es muy frecuente la violación y la procreación de hijos así concebidos.

Deserción escolar.

No hay un sistema de educación adecuado para las necesidades y las realidades de las mujeres entrevistadas. Cuando no hay hombres en la familia -a quienes se da prioridad para estudiar- y se llega a acceder al sistema escolar, se suma al trabajo propio de la escuela la actividad económica o las tareas domésticas o familiares, por lo que es común la deserción escolar. Ésta es más alta en mujeres que en hombres, lo que conlleva peores oportunidades de empleo.

División desequilibrada de labores en función del género.

Las mujeres del área rural deben compatibilizar con el trabajo remunerado responsabilidades añadidas: domésticas (lavar, limpiar, cocinar, cuidar animales), familiares (cuidar, educar, alimentar) y comunales. En todo ello hay una clara desproporción en relación con los hombres.

Ausencia de lenguaje étnico o de discurso «mayista».

Las entrevistadas no parecen tener un mayor conocimiento de la actividad desarrollada por organizaciones políticas mayas. El concepto «maya» no aparece en su discurso, ni es utilizado para la autoidentificación. Para ésta se acude más bien a los términos «natural» o «de corte».

Ausencia del Estado.

Las interpretaciones acerca de la situación o el destino están más vinculadas a la religión y al designio divino que al Estado o a las políticas gubernamentales. Prevalece la creencia en que su mejoría vendrá a través de Dios. Abundan expresiones tales como «primero Dios», «Dios lo quiere así», «es un castigo divino», «lo que Dios nos regala», «primero Dios saldremos adelante», «primero Dios vamos a superarnos», etc.

Ansia de una vida más justa y digna.

Buena parte de los sueños y anhelos de las entrevistadas es poder tener en un futuro cercano una vida más justa y más digna para ellas y para su descendencia. A pesar de las situaciones tan adversas en que viven, todas manifiestan un fuerte afán de superación.

La discriminación es más palpable en la ciudad capital que fuera de ella; sin embargo, a menudo los imaginarios estereotipados de la capital son hallados también en el campo.

2.4. Prácticas discursivas discriminatorias, estereotipos y tópicos en los medios

Bajo la premisa de que los medios de comunicación tienen un rol fundamental en la creación y en la reproducción de estereotipos culturales que contribuyen a fortalecer y

umentar el simbolismo colectivo,²⁵ el análisis discursivo cuyos resultados se presentan a continuación busca conocer, antes de empezar a contrarrestarlos, cuáles son los tópicos que la sociedad guatemalteca utiliza para referirse a los indígenas, y en qué términos suele hacerlo. Bajo la coordinación de Lucía Verdugo de Lima, el equipo investigador, interdisciplinario y multiétnico, estuvo integrado por Francisco Tavico, Ruth Piedrasanta y Nicolás Pacheco. El trabajo utilizó una compilación realizada por Regina Fuentes Oliva acerca de las reacciones de la prensa escrita, principalmente de opinión, ante cuatro hechos paradigmáticos que suscitaron polémica pública y una cierta exacerbación de los temas del racismo y la discriminación en Guatemala: la candidatura y primer período como Alcalde de la Ciudad de Quetzaltenango de Rigoberto Quemé en 1996; la Consulta Popular de 1999, y el debate entre el «sí» y el «no» a las reformas constitucionales; la prohibición de entrar al «Tarro Dorado» a Irma Alicia Velásquez Nimatuj en 2002; y la agresión hacia Rigoberta Menchú en la Corte de Constitucionalidad en 2003, y el subsecuente juicio por discriminación (concluido en 2005).

La metodología implementada se basó en los lineamientos teóricos de Teun van Dijk con respecto al Análisis Crítico del Discurso (ACD), que se enfocan principalmente en el papel del discurso, en la encarnación y en la reproducción del poder y del abuso de poder. El ACD estudia detalladamente la interfaz entre lo local y lo global, entre las estructuras del discurso y las de la sociedad. Según van Dijk -quien, por cierto, conoció y comentó avances del estudio-, estos vínculos no son directos, sino que necesitan una interfaz cognitiva e interactiva: las representaciones sociales -incluyendo las actitudes y las ideologías- necesitan con frecuencia la mediación de los modelos mentales con el fin de manifestarse claramente en el discurso, y ese discurso sólo tiene efectos sociales y sólo resulta operativo cuando, a su vez, contribuye a la formación o a la confirmación de las actitudes y las ideologías sociales. Además, la dominación grupal sólo puede «llevarse a la práctica» cuando los miembros de los grupos de poder se implican de hecho en el tipo de discurso despectivo que encarna la discriminación. De este modo, el racismo no es un mero sistema abstracto de desigualdad y de dominación social, sino que en realidad se «hunde» profundamente en las formas de la vida cotidiana,

fundamentalmente a través de las creencias, las acciones y los discursos de los miembros de los grupos.

El ACD se mueve entre tres dimensiones discursivas interrelacionadas:

- ◆ El discurso como práctica textual: los textos periodísticos, analizados de manera macro y microestructural.
- ◆ El discurso como práctica discursiva: expresiones de un sector determinado: el mediático o, más específicamente, el periodístico.
- ◆ El discurso como práctica social: “un concepto de habla que se encontrará institucionalmente consolidado en la medida en que determina y consolida la acción, y de este modo, sirva ya para ejercer el poder”.²⁶ Se trata de un movimiento horizontal y vertical, que se da de arriba a abajo y viceversa; de expresiones individuales y sus receptores que se expresan dentro de un ámbito de representaciones colectivas de la sociedad.

Estas tres dimensiones no pueden disociarse y su análisis permite poner a la luz lo que se dice sobre el tema de racismo tanto en forma explícita, pero principalmente en lo que se restringe a través de estrategias lingüísticas que funcionan para dejar los mensajes implícitos ocultos en los textos. Lo dicho tanto explícita como implícitamente actúa en la mente de quien recibe los mensajes y luego construye sus propias representaciones basadas en sus conocimientos y experiencia e imbuidas en la representación de la sociedad en la que se desenvuelve.

El ACD llevado a cabo y que se reporta a continuación no está dirigido hacia los eventos concretos mencionados sino hacia el abordaje que los medios de comunicación escrita hacen del tema de discriminación racial desde los distintos géneros periodísticos, los enfoques o perspectivas sobre el tema. Al analizar textos periodísticos de cinco momentos históricos durante la década de 1996 a 2005 en

²⁵ La literatura al respecto es muy amplia. Cf., por ejemplo, Siegfried Jäger, “Discurso y conocimientos: aspectos teóricos y metodológicos de la crítica del discurso y del análisis de dispositivos”; en Ruth Wodak, y Michael Meyer, *Métodos de análisis crítico del discurso*; Barcelona: Gedisa, 2003.

²⁶ Jäger, *Discurso y conocimientos...*

que se suscitaron estas polémicas y el levantamiento de la temática en los medios de comunicación es posible trazar una línea evolutiva de los discursos en cuanto a las temáticas comunes, generalizadas y naturalizadas; o de la manera de expresarlos a través de estrategias discursivas más abiertas o más restringidas.

En esta síntesis, se puede observar que las perspectivas, los comportamientos y las estructuras de la sociedad no varían; pero los discursos se ven afectados principalmente por los cambios políticos del país y el reconocimiento internacional de los pueblos indígenas. Las manifestaciones discursivas sobre el racismo se han ido matizando a través de esa década, desde expresiones más explícitamente racistas hacia el aumento de estrategias de abordaje del tema que lo expresan más implícitamente para concordar con la construcción de un imaginario social inclusivo de un país multicultural.

A continuación se presentan de manera sintética y en orden cronológico, los discursos comunes que manifiestan el simbolismo colectivo de la sociedad guatemalteca expresado a través de los textos periodísticos:

1. El racismo no existe en Guatemala. Se niega la existencia de racismo a través de distintos discursos que lo colocan como una práctica antigua o simplemente lo invisibilizan.

...racismo y discriminación pertenecen al pasado...
(R)²⁷

...lo que no ha existido en Guatemala como es la discriminación y desigualdad ante la ley. (C)

2. Incapacidad de los indígenas para ejercer el poder. Se niega que los indígenas tengan capacidad para gobernar. Esta negación está sustentada dentro de un imaginario social construido sobre la base ideológica racista. Si ejercen el poder, van a querer discriminar a los ladinos o quitarles su posición poderosa y privilegiada. Se pone de manifiesto el temor hacia la reacción de los indígenas al reconocerles sus derechos ciudadanos. Estereotipo: los indios son tontos, no son aptos para ejercer el poder.

Aquí no hay problema de racismo...lo que hay es inconformidad del pueblo con la mala administración del alcalde. (R)

Yo quiero mucho a los indígenas, pero Dios guarde se les ocurra gobernar. (C)

3. Injerencia de los organismos internacionales favorece a los indígenas. El reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas, así como la solidaridad y apoyo que expresan ante las situaciones de racismo, coloca a los organismos internacionales en oposición a los grupos de poder. Estereotipo: la influencia de los organismos internacionales atenta contra la soberanía del país.

...si la víctima hubiese sido un indígena, entonces la comunidad internacional y Minugua ya hubieran actuado... (R)

Creo que esta reforma parece ser impuesta por la Unión Europea... (C)

4. El reconocimiento de la multiculturalidad de Guatemala significa fragmentación del Estado. El discurso de fragmentación que se presentó en la campaña opositora a las reformas constitucionales en 1999, puso de manifiesto el llamado «miedo oligárquico» o «miedo ladino».²⁸ Este discurso planteó, como consecuencia inminente de la aprobación de las reformas, el levantamiento del pueblo indígena en contra de los grupos de poder blancos y ladinos. Estereotipo: los indios son violentos y vengativos.

Sólo hay que mirarse en el espejo de los Balcanes para ver lo que sucedió allí... (C)

...«el Kosovo Chapín» va ya de boca en boca de cientos de miles de guatemaltecos y de extranjeros aquí residentes... (C)

...la organización indígena armada, desde una posición obviamente de clandestinidad enarbolaría

²⁸ A partir de la firma de los Acuerdos de Paz en diciembre de 1996, surgieron nuevos discursos sobre el mestizaje apoyados en la idea de que tanto los indígenas como los ladinos son guatemaltecos mestizos y que como tales debieran reforzar la nacionalidad y rechazar el fundamentalismo étnico. Estos discursos, promovidos por intelectuales conservadores y algunos ex-miembros de la insurgencia, han favorecido al incremento del miedo ladino a la fuerza numérica de los indígenas. Sin embargo, es interesante notar como este miedo ladino presenta algunos perfiles que manifiestan el poder movilizador de la blancura en el seno de la élite y de las capas medias guatemaltecas". Jorge Ramón González Ponciano, "La visible invisibilidad de la blancura y el ladino como no blanco en Guatemala" en Taracena Arturo Arriola, et.al. Memorias del mestizaje. Cultura política en Centroamérica de 1920 al presente. Guatemala: Cirma, 2004.

²⁷ R = Rigoberto Quemé (1996); C = Consulta Popular (1999); I = Irma A. Velásquez (2002); M = Rigoberta Menchú (2003 y 2005).

la bandera del racismo y sus acciones se enfilarían contra el ladino... (C)

5. Los grupos antirracistas son revolucionarios.

Argumentación para invalidar discursos antirracistas: vinculación con grupos revolucionarios de izquierda.

El ex comandante guerrillero acotó acerca de la posibilidad que sea organizada la organización indígena armada... (C)

...modificaciones...exigencias de los comandantes comunistas... (C)

...cómo no temer que esta desigualdad constitucional...latente y frágil

vulnerabilidad...pueda ser manipulada por grupos de conocida trayectoria beligerante y contestataria para crear confrontación y desorden social... (C)

6. Descalificación de la identidad maya. Se niega a los indígenas guatemaltecos el «privilegio» de identificarse como mayas. Estereotipo: los indígenas de Guatemala no son mayas.

Las comillas o cursivas en el término maya obedecen a que se trata de un nombre autoasignado por los impulsores de la ideología mayista... (C)

...educar...para que no vean a los hoy llamados mayas como indios. (I)

7. El racismo es «normal». Se mitiga o minimiza la problematización social del racismo al considerarlo normal en Guatemala. Estereotipo: el racismo es natural.

...el adjetivo de indio es una denominación normal en Quetzaltenango... (R)

Guatemala es un país como todos los países del mundo donde viven muchas personas de diferentes razas... El racismo en Guatemala viene desde los tiempos de la conquista española... (I)

...la discriminación ha existido en nuestro país como forma de vida y selección... (M)

8. El racismo es parte de la vida cotidiana. El caso de Irma Alicia Velásquez es una muestra de racismo de vida cotidiana. En los textos se manifiesta que a las mujeres se les discrimina por llevar su traje indígena o por asistir a eventos públicos de ladinos. Estereotipo: los indígenas deben permanecer en el lugar que les corresponde.

... la mayoría de la población es maya y se la discrimina al extremo que en algunos establecimientos es prohibida la entrada de mujeres de corte. (R)

...las personas mayas sean vistas de reojo cuando asisten a eventos... (I)

9. Las profesionales sujetos de racismo. El nivel académico actúa como distractor de las actitudes discriminatorias.

...acto de humillación ultrajante cometido hacia la Ph.D. Irma Alicia Velásquez... (I)

[Rigoberta Menchú] ...notable mujer guatemalteca, de raza indígena, que recibió el premio Nóbel de la Paz, ha sido galardonada por varias universidades del mundo con más de una docena de doctorados honoris causa y es recibida y atendida con honores por gobernantes de todos los países... (M)

10. Paternalismo. Esta actitud se expresa a través del posicionamiento positivo del grupo de poder que ejerce ciudadanía. Estereotipo: los indígenas son pasivos y pobres.

...guatemaltecos decentes, honestos y trabajadores [que pueden ser protectores de] nuestra población más sufrida. (M)

El racismo ya lo traemos los guatemaltecos desde pequeños contra el pobre indio. (I)

...el estancamiento de la implementación de los compromisos...hace que estas comunidades no disfruten de manera plena de sus derechos humanos, los mantengan marginados, abandonados en las peores condiciones de miseria y pobreza. (I)

11. El racismo es un problema del Estado. El racismo es un problema social que debe resolver el Estado sin que eso signifique realizar cambios profundos. Los cambios posibles se sitúan a nivel simbólico. Estereotipo: el racismo es ajeno a los individuos.

[«Nosotros» meramente observador]...que la justicia se sitúe por encima de todo. (M)

[El Estado]...está en la obligación moral y política de aprobar y hacer que se cumpla la ley de igualdad y sin discriminación. (I)

12. Internalización del racismo por los indígenas. Al asumir un papel marginal en la sociedad, sin luchar por los derechos que les corresponden, y optar por permanecer en los espacios autorizados, se muestra una actitud de internalización del racismo por parte de los propios indígenas. Estereotipo: los indios son borrachos y tontos.

Uno de indio tiene la culpa de que lo traten así. Por qué andar metiéndose en lugares donde no deben llegar... (I)
...es la antesala al alcoholismo que embrutece a nuestro pueblo... (I)

13. Discriminación étnico-racial versus discriminación de género. Se detecta un desplazamiento del tema étnico-racial hacia el de la discriminación por género en los casos de Irma Alicia Velásquez y de Rigoberta Menchú por parte de mujeres periodistas y de organizaciones de mujeres.

...una de las mujeres más importantes de nuestra historia. (M)
...se han significado por una lucha callada y persistente...Mujeres...marginadas en este país machista y violento. (M)

14. La discriminación hacia los shumos. En la complejidad de las dinámicas sociales de Guatemala, aparecen discursos discriminatorios entre las diferentes clases sociales que se vienen a fundamentar en el concepto de vergüenza étnica, específicamente de ser descendientes de indígenas.²⁹

Racistas vergonzantes que llevan acusados en el rostro los rasgos de la etnia que desprecian. (M)

...un segmento integrado por quienes son identificados como shumos y tienen un escaso nivel intelectual y cultural...carecen de calidad humana, categoría, buena educación y buen gusto. (M)

La intención de presentar los discursos comunes en orden cronológico es resaltar que, por ejemplo, «el racismo no existe en Guatemala»; se presenta en 1996 y 1999, pero ya no de 2002 en adelante. Esto lleva a afirmar que han habido cambios en la forma de abordar el tema del racismo. En los primeros años de la década analizada había una exposición más abierta del tema, y se podría decir más «cruda», que se fue restringiendo y suavizando en la medida en que el entorno sociopolítico exigió un reconocimiento del tema, promovido por eventos nacionales como la firma de los Acuerdos de Paz y posteriormente la promulgación de la ley contra la discriminación.

Por otra parte, el uso del tema antirracista como discurso para el proselitismo político no habría tenido aceptación social en los años 1996 y 1999, como podía tenerla a partir de 2003. Los señalamientos explícitos que se permitían al principio se fueron suavizando a través de estrategias lingüísticas que los escritores han utilizado consciente o inconscientemente para eludir y mitigar el tema del racismo, lo cual no significa que a través de un ACD no puedan ponerse a la luz las expresiones racistas implícitas. Es interesante poder confrontar los discursos textuales con los cambios a nivel de imaginario social, porque en el análisis de los textos se puede confirmar con evidencias la estrecha relación que existe entre esas dimensiones discursivas.

3. Recomendaciones

A continuación, se ofrecen las principales recomendaciones hechas a lo largo de cada estudio o área de investigación. Se ordenan, de manera consolidada, de lo más general a lo más específico o sectorial. Están dirigidas principalmente al Gobierno, pero su trascendencia es de Estado y ciertamente incumben a la sociedad entera. Desde un horizonte de promoción de una cultura de igualdad y pluralismo, apuntan a la transición hacia un Estado y una sociedad plurales y auténticamente democráticos.

²⁹ “La emergencia de este sentimiento «anti-shumo» es un agregado importante al conservadurismo antimaya y como tal refleja las posiciones abiertamente antimestizas de la élite y de las capas medias altas. Desde esa perspectiva el miedo oligárquico frente a los indios y frente a los shumos refleja la forma en que las relaciones serviles continúan modelando percepciones sobre el lugar que corresponde a cada individuo o grupo al interior de la sociedad guatemalteca. El sentimiento anti-shumo ilustra de manera ejemplar el enorme peso de las narrativas anti-mestizas en los estratos altos y medios que con más vehemencia defienden los valores de la blancura y la racialización de la desigualdad”. González Ponciano, *La visible invisibilidad...*

a. Lograr una articulación amplia y participativa de políticas públicas por la igualdad de trato y de oportunidades, y contra el racismo y la discriminación.

Estas políticas podrían adoptar la forma de un plan nacional de inclusión étnica y de género, bajo la perspectiva de la igualdad de trato y de oportunidades. Deben ser objeto de diálogo y consenso político y social hasta lograr convertirse en políticas de Estado, que pueden incluir una ley marco o leyes específicas.

Las políticas para la igualdad responden a la justicia, pero también pueden formar parte de una estrategia de cohesión y participación social que apunte al desarrollo económico general (teoría del capital social).

Asimismo, a manera de ser verdaderamente amplias y participativas, las políticas propuestas deben considerar y abarcar los niveles local, regional y nacional. Las medidas que conciernen directamente a los pueblos indígenas deben contar con éstos, según, por lo demás, lo requiere de jure el Convenio 169 de la OIT.

Se recomienda establecer las siguientes áreas de actuación de las estrategias de igualdad de oportunidades:

- ◆ Educación, a manera de combatir los estereotipos racistas y sexistas en los programas escolares y el material didáctico.
- ◆ Empleo y relaciones laborales, que incluya un mejor conocimiento sobre la situación social en relación con el trabajo de los grupos históricamente discriminados, mayas, xincas, garífunas, ladinos pobres y mujeres.

Más allá de ello, debe fomentarse la información ocupacional y el empleo de estos grupos, y mejorar su situación en el ámbito rural.

- ◆ Salud, de acuerdo con los objetivos de mejorar la salud de las poblaciones más desprotegidas, en particular de la mujer, en los aspectos que le son peculiares, y aumentar el nivel de información y educación sanitaria, planteando también

una normativa específica, promoviendo programas de educación para la salud, mejorando el sistema sanitario de atención particular con pertinencia étnica y de género.

- ◆ Participación política de los grupos excluidos, indígenas, mujeres, ladinos pobres.
- ◆ Buenas prácticas internacionales y nacionales, cuya difusión constituye un factor de retroalimentación legitimado por los propios beneficiarios.

b. Comprometer efectivamente a las diferentes esferas e instituciones del Estado y a todos los niveles de gobierno con una cultura de igualdad en la diversidad. La construcción de esta cultura implica:

- ◆ Adoptar la multiculturalidad, la interculturalidad, la pertinencia étnico-cultural y el enfoque de género como perspectivas básicas para concertar y poner en marcha un proyecto conjunto de nación.
- ◆ Revisar la composición del funcionariado público a la luz de la diversidad étnico-cultural, y fomentar una mayor sensibilidad hacia ésta, así como una mayor conciencia de su deber en la igualdad de trato hacia quienes acuden a sus servicios.
- ◆ Implementar políticas específicas en materia de racismo y discriminación, que apunten a desactivar la cultura y los mecanismos que las sostienen, sin excluir sanciones administrativas y penales.
- ◆ Incorporar criterios de representatividad y pertinencia étnico-culturales para el diseño, monitoreo y evaluación de políticas sectoriales, particularmente en salud y educación.
- ◆ Revisar los instrumentos técnicos de registro estadístico de las diferentes instituciones -en particular los llamados «ministerios

sociales», INE y SEGEPLAN- a manera que las recopilaciones y desagregaciones de información poblacional reflejen de manera apropiada la diversidad étnico-cultural (la cual va más allá del binomio polarizante «indígena / no-indígena»), y pueda haber más precisión para detectar los colectivos más vulnerables y describir su situación.

c. Dotar a la CODISRA de nuevas funciones, incluyendo las propias de un observatorio contra el racismo y la discriminación, y las de un instituto de igualdad de oportunidades, dotado de autonomía, representatividad étnico-cultural y social, presupuesto propio y capacidad técnica para el diseño, el acompañamiento y la evaluación de políticas de Estado, políticas y acciones públicas encaminadas al logro de la igualdad de oportunidades y a la erradicación del racismo y la discriminación, principalmente la étnico-racial y la de género. Otras funciones y tareas podrían comprender aspectos tales como:

- ◆ Estudio del fenómeno multidimensional del racismo y la discriminación.
- ◆ Peritaje jurídico para velar por el cumplimiento de la legislación en materia de discriminación y para la depuración de disposiciones legales o administrativas con implicaciones discriminatorias.
- ◆ Asesoría técnica en procesos judiciales al Ministerio Público o a individuos o colectivos, y sistematización de casos.
- ◆ Primera instancia para el conocimiento de casos planteados ante el Comité Internacional para la Eliminación del Racismo. Se recomienda retomar la iniciativa y la discusión en el Congreso de la República acerca del reconocimiento de la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial; adecuarla, si fuera el caso; promover su aprobación; e implementarla lo más pronto posible.
- ◆ Formación de «agentes de igualdad de oportunidades» en los distintos organis-

mos y dependencias del Estado, particularmente en los ministerios o instituciones denominados «sociales» (salud y educación) y en el sistema judicial.³⁰

- ◆ Monitoreo de prensa y de la opinión pública, acompañado de un programa permanente de sensibilización acerca del racismo y la discriminación, y acerca de las exigencias y ventajas de la igualdad de oportunidades.
- ◆ Vinculación con entidades homólogas exitosas en el extranjero, particularmente de la Unión Europea.

d. Evaluar las diferentes instituciones cuya esfera de acción incluya el combate a la discriminación y el racismo, en términos de los papeles asignados, sus logros e impactos, con el fin de enmarcarlas dentro de una política pública coherente y coordinada, y dotarlas de mejores sustentos legales, institucionales y financieros.

e. Promover de manera prioritaria el desarrollo socioeconómico de las poblaciones y los sectores comprobadamente más postergados, a través de medidas específicas y acciones afirmativas, empezando por la seguridad alimentaria.

f. Asegurar la pertinencia cultural y el enfoque de género en cualquier plan de desarrollo rural, regional o local, e incluir tales perspectivas dentro de las estrategias para el combate a la pobreza -es decir, en la creación de oportunidades y de activos, en la reducción de la vulnerabilidad, en el mejoramiento de las instituciones y en el fortalecimiento político comunitario, entre otras.

³⁰ «Agentes de igualdad de oportunidades» son profesionales que realizan análisis, evaluación e intervención desde la óptica de políticas de «mainstreaming» y de acción afirmativa. Existe una experiencia exitosa relativamente reciente, la Escuela de Mediadores Interculturales, cuyo currículo incluyó la mediación multi- e intercultural y la transformación de conflictos.

Para este tipo de formación, como en general para la revisión institucional que se propone, valdría la pena estudiar otros modelos interesantes, como podrían ser las experiencias estadounidenses, las sudafricanas, las europeas o las de ciudades como Madrid.

g. Fomentar el conocimiento, la comunicación y el entendimiento interétnico, sentando así las bases para una convivencia intercultural y generando capital social, a través de estrategias tales como:

- ◆ Promover la apertura y el mantenimiento de espacios suficientes para el ejercicio efectivo de la democracia participativa y deliberativa en los niveles local, regional y nacional.
- ◆ Ensayar nuevas fórmulas de diálogo y negociación nacional que permitan combatir la pobreza, luchar contra la desigualdad étnica y de género, y contra el racismo y la discriminación, como parte de un proceso bien planificado y amplio que incluya la mediación intercultural («frangas») y que incluya sectores que no suelen encontrarse mutuamente -por ejemplo, empresariado, activistas sociales y juventud.
- ◆ Unificar de forma consensuada y colectiva la utilización de términos y lenguajes políticos que permitan referirse de manera precisa al racismo, a la discriminación y a temáticas relacionadas.
- ◆ Propiciar la creación de espacios de sociabilidad intercultural que favorezcan el reconocimiento de los valores humanos y culturales de todos los grupos étnicos y sociales guatemaltecos, desactivando así los prejuicios y fomentando el respeto y la interacción interétnica.

h. Apoyar la organización de instancias especiales y promover la capacitación en derechos y valores para la defensa en contra del racismo y la discriminación, en particular aquella contra las mujeres rurales indígenas.

i. Insistir en la aplicación y puesta a prueba de la legislación existente con respecto al tema de la discriminación étnico-racial; sistematizar las experiencias y utilizarlas en la formación, capacitación o actualización de todo el funcionariado del sistema de justicia.

j. Poner especial cuidado en que los casos de discriminación étnico-racial, en especial aquéllos en contra de mujeres, sean perseguidos penal o administrativamente, según corresponda, y lleguen a conocimiento de la opinión pública.

k. Implementar una estrategia de minimización de las barreras a la demanda educativa (costos directos, indirectos y de oportunidad, discriminación de género, despreocupación familiar, etc.) con el fin de ampliar la cobertura de la educación primaria utilizando mejor la capacidad instalada. Tal estrategia debiera contemplar:

- ◆ el cumplimiento de la edad oficial para la matriculación inicial;
- ◆ la focalización de los programas de apoyo existentes hacia quienes de verdad los necesitan;
- ◆ y el apoyo económico directo a las familias más necesitadas, con criterios de equidad étnica y de género, así como de control de promoción y continuación de los estudios.

l. Incrementar esfuerzos y recursos para que más estudiantes indígenas, especialmente niñas, completen la primaria y accedan a la secundaria. Ello debe incluir nuevos institutos; minimización de las barreras a la demanda; y mejora de la calidad y la eficiencia.

m. Ampliar la educación bilingüe-intercultural a toda la primaria y en todas las regiones del país; incrementar el número de docentes asignados a esta modalidad y velar por la calidad de su formación; y dotarla de suficientes y mejores materiales pedagógicos.

n. Impulsar una política de prestigio de los idiomas y las culturas indígenas.

En el sistema educativo, semejante política debiera incluir el fomento del bilingüismo aditivo entre los indígenas y la familiarización con las culturas y los idiomas indígenas entre los castellanohablantes, como parte de una verdadera educación bilingüe-intercultural.

ñ. Diseñar, conjuntamente con las instancias gubernamentales y con otras instancias de la sociedad especializadas en educación bilingüe, en educación antirracista y en interculturalidad (por ejemplo, AVANCSO, CNEM, Cirma, Prodesa, URL), un plan nacional educativo orientado a la desactivación de prejuicios y estereotipos.

Debe insistirse en la formación docente para la promoción de imágenes y conocimientos positivos del otro y la lucha contra los prejuicios y la discriminación.

o. Con el objeto de sensibilizar a la opinión pública y a la ciudadanía en general acerca del racismo y la discriminación, y desactivar prejuicios y estereotipos, implementar un programa permanente y creativo de formación escolar y ciudadana, que arranque con una gran campaña mediática, acerca del principio de igualdad; en los valores democráticos del pluralismo, la inclusión y la tolerancia; y sobre los efectos nocivos del racismo, la discriminación, la exclusión, los prejuicios y los estereotipos.

p. Incrementar la inversión en nutrición y en medicina preventiva, así como en servicios en salud, procurando nivelar el acceso a ellos por parte de las poblaciones indígenas, empezando por las más vulnerables.

q. Valorar y aprovechar la sabiduría y las prácticas medicinales de los pueblos indígenas (medicina natural, comadronas, terapeutas, etc.) en los servicios estatales de salud, como parte de un planteamiento de salud intercultural que los haga más amigables y eficientes.

r. Facilitar el acceso a la información en materia de salud preventiva y reproductiva, apoyando el coprotagonismo de las madres en la toma de decisiones acerca de su propia salud y la de sus hijos.

s. Promover el estudio del racismo como una categoría analítica y como punto de partida para comprender otros problemas sociales, políticos y económicos, así como el sistema de dominación que sostiene. Tal estudio deberá abordar la problemática desde una perspectiva

pluridimensional e interdisciplinaria, a manera de no reducirla o simplificarla, especialmente desde una perspectiva étnica binómica.

4. Referencias bibliográficas

- Banco Mundial, (2004) *Poverty in Guatemala. A World Bank Country Study*. Washington, DC: World Bank.
- Becker, Gary, (2005) *The Economics of discrimination*; 2ª ed.; Chicago: University of Chicago, 1971. Gillette Hall, y Harry Anthony Patrinos, Eds. *Indigenous peoples, poverty and human development in Latin America: 1994-2004*; Washington, DC: World Bank.
- Casaús, Marta Elena (1992) *Guatemala: Linaje y racismo*; San José: FLACSO.
- ____ (2002) *La metamorfosis del racismo en Guatemala*; Guatemala: Cholsamaj.
- Cumes, A. (2004) “‘Aquí no hay racismo, aquí hay interculturalidad...’ Experiencias de trabajo en la Escuela Normal Pedro Molina en Chimaltenango, Guatemala”; en Heckt, Meike y Gustavo Palma Murga. *Racismo en Guatemala - De lo políticamente correcto a la lucha antirracista*. Guat.: AVANCSO.
- Dijker, Anton (1987), “Emotional reactions to ethnic minorities”; *European Journal of Social Psychology* 17; pp. 305-325.
- Dovidio, John y Samuel Gaertner, Eds., (1986) *Prejudice, discrimination and racism*; New York: Atlantic.
- Enciclopedia Jurídica Omeba (1977) Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina; tomo XIV.
- Garcés, Cecilia (2003) *Hablando del otro: categorías y estereotipos racistas en Guatemala*; tesis de grado; Guatemala: USAC.
- ____ (2004) “Si nos viera nuestra maestra, se muere”; en Heckt, Meike y Gustavo Palma Murga. *Racismo en Guatemala - De lo políticamente correcto a la lucha antirracista*. Guatemala: AVANCSO.
- Giddens, Anthony (2001) *Sociología*; Madrid: Alianza.
- González Ponciano, Jorge Ramón (1999) “Estas sangres no están limpias. Modernidad y pensamiento civilizatorio en Guatemala (1954-1977)”; en Arenas, Clara et al., Eds. *¿Racismo en Guatemala? Abriendo el debate sobre un tema tabú*; Guatemala: AVANCSO.
- ____ (2004) “La visible invisibilidad de la blancura y el ladino como no blanco en Guatemala” en Arturo Taracena

- Arriola et al. *Memorias del Mestizaje. Cultura política en Centroamérica de 1920 al presente*. Guatemala, Cirma.
- Hall, Gillette y Harry A. Patrinos, (2005) *Indigenous peoples, poverty and human development in Latin America: 1994-2004. Executive Summary*. Washington, DC, World Bank.
- Jäger, Siegfried (2003) "Discurso y conocimientos: aspectos teóricos y metodológicos de la crítica del discurso y del análisis de dispositivos"; en Wodak, Ruth y Michael Meyer *Métodos de análisis crítico del discurso*; Barcelona: Gedisa.
- Lizano, Paula. Artículos sobre justicia, libertad y derechos humanos; San José: s/e, 2003; págs. 393-395.
- Patrinos, Harry Anthony. (1994) *The Costs of Discrimination in Latin America. Human Capital Working Paper*; Washington, DC: World Bank.
- Pettigrew, Thomas y R. Meertens (1995), "Subtle and blatant prejudice in western Europe"; *European Journal of Social Psychology* 25 (1); págs. 57-75.
- Rueda, J. y M. Navas (1996), "Hacia una evaluación de las nuevas formas del prejuicio racial: las actitudes sutiles del racismo"; *Revista de psicología social* 11 (2); págs. 131-149.
- Shapiro, J. (2005) "Guatemala". en Hall, Gillette y Harry Anthony Patrinos, Eds., *Indigenous peoples, poverty and human development in Latin America: 1994-2004*. Washington, DC: World Bank.
- Tumin, Melvin (1959) "Reciprocidad y estabilidad de las castas en Guatemala"; en *Cultura Indígena de Guatemala. Ensayos de antropología social*; Guatemala: Seminario de Integración Social Guatemalteca.
- Tumin, Melvin Marvin (1952) *Caste in a peasant society: a case study of the dynamics of caste*; Princeton: Princeton University Press.
- 5. Anexos**
- 5.1. Productos intermedios y finales de la investigación**
- A continuación, se enlistan los trabajos relevantes producidos como parte del esfuerzo colectivo interdisciplinario de la investigación. Algunos serán publicados en los volúmenes de esta colección; otros, como materiales de formación ciudadana o escolar.
- MARTA CASAÚS ARZÚ:
"Genealogía de los conceptos del racismo en Guatemala"
- MARTA CASAÚS ARZÚ:
"Génesis del racismo y la discriminación en Guatemala: siglos XIX y XX. Un abordaje multidisciplinar"
- MARTA CASAÚS ARZÚ:
"Metodología cualitativa y participativa: hacia la construcción colectiva de conceptos"
- MARTA CASAÚS ARZÚ:
"La verdadera magnitud del racismo en Guatemala: ensayo para una definición y premisas para la elaboración de un mapa conceptual"
- MARTA CASAÚS ARZÚ:
Análisis cualitativo informatizado
- ÁLVARO CASTELLANOS:
"El principio de igualdad ante la ley"
- DEMETRIO COJTI CUXIL:
"Insumos y criterios para el diseño y factibilidad de políticas públicas contra el racismo y la discriminación"
- Amílcar Dávila E.:
Entrevistas a Álvaro Castillo Monge, Edgar Ajcip, Fanny de Estrada y Armando de la Torre
- AMÍLCAR DÁVILA E.:
Presentaciones preliminares y finales de la investigación
- AMÍLCAR DÁVILA E.:
Antecedentes y contexto para una política pública contra el racismo y la discriminación en Guatemala
- ARMANDO DE LA TORRE:
"El Estado corrupto corrompe. A propósito de legislar la supresión de discriminaciones «sociales»"
- Mario Ellington:
"La atención, proscripción, investigación y sanción administrativa de la discriminación racial"
- JÖRG FREIBERG-STRAUSS:
"Discriminación racial: experiencias internacionales en el marco jurídico"
- TERESA GARCÍA GIRÁLDEZ:

“Construcción del marco teórico y operativo de las políticas públicas contra el racismo y la discriminación desde una perspectiva comparada”

ROBERTO GUTIÉRREZ:

“Racismo y discriminación en Guatemala. Ensayo sociológico”

EDUARDO HALFON:

“Torres de marfil”

GUILLERMINA HERRERA PEÑA:

“Políticas públicas contra el racismo y la discriminación en Guatemala”

ALEJANDRA HURTADO DE MENDOZA CASAÚS:

“Estilos de prejuicio en la población universitaria guatemalteca: análisis comparado en cuatro universidades”

OTILIA LUX DE COTÍ:

“Estudio de factibilidad y diseño de políticas públicas en contra del racismo y la discriminación en Guatemala. Ensayo sobre políticas culturales, educativas y lingüísticas”

EDUARDO MAYORA ALVARADO:

“Reflexiones sobre la discriminación y el racismo en Guatemala. Visión de sociedad”

BENITO MORALES:

“El marco jurídico formal contra el racismo y la discriminación desde lo penal”

MARIO ROBERTO MORALES:

“Bases para una política interculturalista contra la discriminación y el racismo”

DELFINA MUX CANÁ:

“Visión de Nación y del Estado”

RIGOBERTO QUEMÉ-CHAY:

“El racismo en Guatemala”

WILSON ROMERO:

“Los costos de la discriminación étnica en Guatemala”

SANDRA SÁENZ DE TEJADA:

“Diversidad étnica y acceso diferenciado a los servicios de salud y educación”

BENJAMÍN SON TURNIL:

“De la exclusión al concepto de la responsabilidad

compartida. Consideraciones sobre las políticas sociales para combatir la exclusión”

IRMA ALICIA VELÁSQUEZ NIMATUJ:

“Racismo y discriminación: un acercamiento conceptual”

MARTA CASAÚS ARZÚ Y AMÍLCAR DÁVILA E.:

“¡Por una cultura de igualdad y pluralismo, contra el racismo y la discriminación! Investigación-propuesta participativa para políticas públicas. (Informe final)”

MARTA CASAÚS ARZÚ, ROLANDO CASTILLO, AMÍLCAR DÁVILA, CARLOS MARTÍNEZ Y RUBÉN NÁJERA:

Consideraciones críticas generales acerca del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005

MARTA CASAÚS ARZÚ, ROLANDO CASTILLO, AMÍLCAR DÁVILA ET AL.:

“Racismo e interculturalidad”

MARTA CASAÚS ARZÚ, AMÍLCAR DÁVILA E., TERESA GARCÍA GIRÁLDEZ ET AL.:

Glosario consensuado de términos para la formulación de políticas públicas contra el racismo y la discriminación en Guatemala

AURA CHOJLÁN, MARCELA GEREDA, ALBA CAP Y MODESTA PÉREZ:

Historias de vida de 36 mujeres indígenas del área rural guatemalteca

REGINA FUENTES OLIVA, MARÍA LUISA GÓMEZ Y TATIANA PAZ:

Base de datos de la producción bibliográfica y documental acerca de la problemática del racismo y la discriminación en Guatemala

LUCÍA VERDUGO DE LIMA, NICOLÁS PACHECO, RUTH PIEDRASANTA, FRANCISCO TAVICO:

“Análisis crítico del discurso de cuatro casos paradigmáticos en la prensa guatemalteca”

5.2. Créditos y agradecimientos

Proyecto Sistemas de Apoyo a la Presidencia y Vicepresidencia de la República de Guatemala

Rolando Castillo

Director general

Marta Zoila Caballeros, Carlos Martínez
Apoyo profesional

Ricardo Santacruz, Marta Quiquívix
Apoyo administrativo

Mónica de Brolo, Vanessa Plihal, Anabella Secaira
Apoyo secretarial

Investigación

Marta Casaús Arzú
Directora general

Amílcar Dávila E.
Coordinador

Wilson Romero, Sandra Sáenz de Tejada
Estudios socioeconómicos

Álvaro Castellanos, Mario Ellington, Jörg Freiberg-Strauss,
Teresa García Giráldez, Benito Morales
Estudios jurídicos

Nicolás Pacheco, Ruth Piedrasanta, Francisco Tavico, Lucía
Verdugo
Equipo de análisis crítico del discurso

Alba Cap, Aura Chojlan, Marcela Gereda, Modesta Pérez
Etnografías

Alejandra Hurtado de Mendoza Casaús
Encuesta sobre prejuicios

Demetrio Cojtí, Armando de la Torre, Roberto Gutiérrez,
Eduardo Halfon, Guillermina Herrera Peña, Otilia Lux
de Cotí, Eduardo Mayora A., Mario Roberto Morales,
Delfina Mux, Rigoberto Quemé, Benjamín Son, Irma Alicia
Velásquez
Ensayistas

Regina Fuentes Oliva, María Luisa Gómez, Tatiana Paz
Documentalistas

Colaboraciones especiales

Evelyn Blanck, Silvio Gramajo, Teun van Dijk
Análisis crítico

Fernando Rubio

Estudios socioeconómicos

Carlos Ochoa, Romeo Tiú, María Tuyuc
Estudios jurídicos

Edgar Ajcip, Álvaro Castillo, Fanny de Estrada
Entrevistas

Josefa Ajú, Juana Alvarado, Ana Ball, Eulalia Camacho,
Lucía Conoz, María Coy, Irma Cucul, Lidia de Cupil, Rosa
Chan, Ely Díaz, Isabela Escobar, Amanda García, Rosa
García, Tomasa Gómez, Lucía González, Olimpia Huinil,
Catarina Itzep, Marina Ixtecoc, Catalina Jiménez, Tomasa
Lacam, Francisca Marroquín, Sonia Morales, Margarita
Ovalle, Catalina Pérez, Domitila Pérez, María Pérez, María
Pérez, Toribia Pérez, Alejandra Pichol, Fabiana Ramírez,
Octaviana Ramírez, Angelina Rix, Hilada Sey, Santos Son,
Pedrina Xajpot, Paulina Yoc
Historias de vida

Instituciones

Gobierno del Reino de los Países Bajos
Financiamiento

Programa de Apoyo al Proceso de Paz, GTZ
Patrocinio de los estudios jurídicos

CODISRA
Socia

Academia de Lenguas Mayas de Guatemala, DOSES,
Fundación Rigoberta Menchú, Instituto Renacimiento,
Maestría en Gerencia para el Desarrollo Sostenible
(Universidad Autónoma de Madrid - Chi Pixab'),
Organismo Naleb', Universidad Autónoma de Madrid,
Universidad Francisco Marroquín, Universidad Galileo,
Universidad Rafael Landívar, Universidad de San Carlos
de Guatemala
Consultas o colaboraciones especiales

Marta Casaús Arzú

Génesis del racismo y de la discriminación en Guatemala: siglos XIX y XX. Un abordaje multidisciplinario

1. Introducción y punto de partida de la investigación

Partimos de un supuesto debatido y polémico en Guatemala y en el resto de América Latina, pero que vamos a asumir en esta investigación como punto de partida con el fin de comprender la verdadera magnitud del racismo en Guatemala. Nos referimos a la definición que elaboré en *La metamorfosis del racismo*:

Racismo es la valoración generalizada y definitiva de unas diferencias, biológicas o culturales, reales o imaginarias, en provecho de un grupo y en detrimento del Otro, con el fin de justificar una agresión y un sistema de dominación. Estas actitudes pueden expresarse como conductas, imaginarios, prácticas racistas o ideologías que como tales se expanden a todo el campo social formando parte del imaginario colectivo. Pueden proceder de una clase social, de un grupo étnico o de un movimiento comunitario; o provenir directamente de las instituciones o del Estado, en cuyo caso hablaremos de racismo de Estado. Puede ocupar distintos espacios de la sociedad, dependiendo de que la relación de dominación tenga su origen en una clase, un grupo étnico, un movimiento comunitario o el Estado.

A modo de hipótesis se puede afirmar que la expansión o reducción de los espacios del racismo en Guatemala estará en función de la composición étnica de la sociedad, de los criterios de jerarquización social, del proyecto de construcción de la nación, de la vertebración del tejido social y de la naturaleza del Estado. Por ello, se hace imprescindible conjugar todas estas variables en estudios específicos sobre regiones, grupos, instituciones que nos permitan abordar el tema en todas sus dimensiones.¹

¹ Marta Casaús Arzú, *La metamorfosis del racismo en Guatemala*. Guatemala: Cholsamaj, 2002, pp. 28-29 También, *Guatemala: linaje y racismo*, 2a. edición, Guatemala, FLACSO, 1995.

El racismo, en sus diversas expresiones, prácticas, manifestaciones y lógicas, es un factor histórico estructural que funciona, y ha funcionado, como uno de los principales mecanismos de opresión, explotación y sobre todo como la mejor justificación de un sistema de dominación y mantenimiento del *status quo*.

Por ello, no puede entenderse de forma aislada, ni fragmentada, sino como un todo, como un sistema global que funcionó perfectamente en los procesos de conquista y colonización porque, como diría Fanon, todo proceso colonial es racista y constituye el mejor argumento para justificar una invasión o el sometimiento de unos pueblos por otros.² La construcción del Otro como salvaje o idólatra, como ser sin cultura ni civilización, es el mejor argumento para su sometimiento, de manera que no son las diferencias las que generan las desigualdades, sino el racismo y las prácticas racistas las que inventan y recrean las diferencias, las convierten en desigualdades y las justifican para imponer un sistema de explotación, de opresión y sobre todo un sistema global de dominación.

Consideramos básico analizar, para el caso de Guatemala, ese hilo conductor que es el racismo, sus mutaciones y su metamorfosis gradual según las diferentes etapas históricas, los espacios en donde se recrea y se reproduce, y los diferentes actores que lo construyen y recrean: desde las élites de poder, la iglesia, pasando por el Estado, hasta llegar a naturalizarse de modo tal que incluso las clases subalternas lo utilizan como elemento de recreación de su propia identidad. En esta investigación, vamos a centrarnos en aquellos discursos y prácticas racistas que han contribuido históricamente a generar discriminaciones étnicas y sociales, y en analizar cómo dichas prácticas y actitudes producen desigualdades de acceso a oportunidades económicas y políticas.

En última instancia, queremos llamar la atención de un hecho que se repite a lo largo de la historia del país: cuando se produce una crisis de hegemonía y las élites de poder creen que pueden perder el control del Estado, recurren a políticas eugenésicas o al genocidio para controlar la situación y para asegurar el sistema de dominación. Por ello, haremos hincapié en las prácticas segregacionistas de la Colonia, en la creación del prejuicio y del estereotipo del indígena, como forma de construcción del Otro, pero

también nos interesa resaltar la construcción de ese discurso racialista que, apoyado en las teorías pseudo-científicas del siglo XIX y del positivismo racialista, justificará un sistema de dominación mundial -el colonialismo- en donde el racismo discursivo procede no sólo de las élites de poder sino del Estado, que va a ejecutar actos genocidas, prácticas racistas y políticas eugenésicas que justifiquen el exterminio de los indígenas o su blanqueamiento.

Para abordar este tema en la sociedad guatemalteca, resulta indispensable analizar la función que desempeña el Estado en la reproducción del racismo y, por ello, nos parece más pertinente el enfoque histórico-político del Estado de Foucault. A su juicio, el racismo se inserta como nuevo mecanismo de poder del Estado, como una tecnología de poder con la prerrogativa y el derecho de decidir quién ha de vivir y quién no, ejerciendo el derecho a matar o eliminar al Otro en nombre de la soberanía. Partiendo de este desplazamiento del concepto de soberanía y de la incorporación del racismo como elemento intrínseco de la estructura de poder del Estado, afirma que los Estados más homicidas son a la vez los más racistas.³

La experiencia de los últimos genocidios de Ruanda, Bosnia, Irak, Guatemala, dan la razón a sus planteamientos acerca del tema de las razas, que no está destinado a desaparecer -como algunos autores vienen afirmando desde la década de 1960- sino que se toma en consideración simplemente otro registro diferente al de la guerra de razas: el del racismo de Estado. El problema radica en la ontología misma del Estado, independientemente de cuál sea su naturaleza: socialista o capitalista.

Estos supuestos de partida nos permiten situar el racismo desde el Estado y analizarlo, no sólo como una ideología de la diferencia y de la desigualdad; no sólo como una forma de discriminación y opresión entre clases o grupos étnicos, sino como una lógica del exterminio y de la exclusión, como una tecnología del poder. Es aquí en donde radican las bases histórico-políticas del genocidio, en la forma como se construyeron los Estados homogéneos en América Latina.

Es en el Estado y en sus aparatos represivos en donde el genocidio opera como la máxima expresión del racismo, porque constituye un elemento intrínseco al mismo, y forma parte de uno de sus ejes vertebradores utilizados

² Franz Fanon, *Sociología de una Revolución*, México: ERA, 1973.

³ Michel Foucault, *Genealogías del racismo, de la guerra de razas al racismo de Estado*. Madrid: La Piqueta. 1992.

y manipulados por las élites de poder que se consideran blancas.⁴

El problema es más complejo en la medida en que afecta al conjunto de la sociedad, porque al ser un elemento histórico estructural, y al estar enraizado en la mente y en los corazones de todos los actores que componen la estructura social opera, en cualquier momento, como un detonante en contra de la población maya.

De modo que la construcción de tópicos, prejuicios y estereotipos contra «el indio» se convierten en armas mortales contra él para exterminarlo o volverlo a invisibilizar, porque de alguna manera los aparatos represivos del Estado y los aparatos ideológicos operan con mecanismos sutiles, utilizan los discursos racialistas y las prácticas racistas cotidianas para desencadenar, en las élites blanco-ladinas, odio, violencia, cuando no silencio y complicidad por parte de los ciudadanos.

En este trabajo, consideramos necesario centrarnos en dos partes: una histórico-estructural para ver los efectos del racismo en los Pueblos indígenas, y otra sobre las prácticas racistas y discriminatorias.⁵

Estos planos se entrecruzan y combinan, pero poseen diferentes aproximaciones; de ahí la necesidad de un abordaje interdisciplinario:

- ◆ Los espacios del racismo y su contexto histórico.
- ◆ El imaginario de la blancura en las élites del poder y sus prácticas racistas y discriminatorias.

⁴ Para Leo Kuper, la responsabilidad del Estado y la posibilidad de la recurrencia del genocidio radica en que las sociedades contemporáneas civilizadas son proclives a recurrir a los holocaustos genocidas porque “El estado territorial soberano reclama, como parte integrante de su soberanía, el derecho a cometer genocidios o participar en matanzas genocidas que estén bajo su dominio”. Leo Kuper, *Genocide: Its Political Use in the Twentieth Century*. Yale University Press. 1981. p. 137.

⁵ Estamos entendiendo el concepto de «prácticas sociales» de acuerdo con van Dijk, como un aspecto fundamental y complementario del racismo discursivo, dado que el análisis del discurso o la genealogía de los conceptos no es la única expresión ni manifestación del racismo, sino que generalmente va acompañado de prácticas sociales cotidianas de discriminación y exclusión que dan lugar a una desigualdad de hecho y de derecho. Teun van Dijk, *Dominación étnica y racismo discursivo en España y América Latina*, Barcelona: Gedisa; 2003, p. 75.

- ◆ Las prácticas racistas implementadas y ejecutadas desde el Estado y sus aparatos represivos.
- ◆ La situación actual del racismo en los Pueblos indígenas y en las investigaciones e informes más recientes.

2. Los espacios del racismo y su contexto histórico

Haremos una breve introducción histórica que nos permita comprender mejor la importancia del racismo como hilo conductor de nuestra historia y como eje vertebrador de las relaciones sociales y del sistema de dominación desde el pasado hasta la actualidad.

2.1. Los espacios del racismo en la sociedad colonial

Podríamos afirmar que el espacio del racismo durante la colonia abarca prácticamente todo el *ethos* de la sociedad colonial y de la vida cotidiana, y representa un pilar importante en los principios que configuran la estructura social y la política de la Corona en Guatemala.

Consideramos que se entrecruzan dos lógicas del racismo: la segregación y la discriminación. Para Wieviorka, la segregación se inscribe en el espacio geográfico y político, y delimita las fronteras de los diferentes grupos étnicos, haciendo que el principio de demarcación esté más vinculado a factores culturales, sociales y económicos que a diferencias raciales. De ahí que la segregación étnica o cultural supone una política de no integración, mientras que la discriminación estaría más vinculada al rechazo biológico o cultural de un grupo étnico por otro cuando se trata de ocupar espacios comunes.

Esta discriminación puede ser institucional o étnico-racial y provenir del Estado o de los grupos étnicos, aunque estas dos lógicas no necesariamente operen conjuntamente y en algunos casos puedan ser excluyentes.⁶

⁶ Michel Wieviorka, *El Espacio del Racismo*, Barcelona: Paidós, 1992, p. 171.

A nuestro juicio, en Guatemala éstas son lógicas complementarias; se entrecruzan y yuxtaponen, según el período histórico y la coyuntura política. Durante el período colonial, se complementaron para sentar las bases económicas, políticas y sociales de la sociedad colonial. La política de la Corona española de segregación residencial y la división del territorio en Repúblicas de indios y Repúblicas de españoles marcó las fronteras y delimitó los espacios en los que los grupos sociales podían y debían moverse; se definió mediante numerosas cédulas reales y ordenanzas en las que se establecían espacios para los criollos, los españoles y los indios. Esta segregación residencial provocó fuertes cambios en la estructura económica, social y política de los indígenas, quienes se vieron obligados a modificar sustancialmente su forma de vida y sus costumbres.

Otra forma de segregación fue la división del territorio en tierras realengas, repartimientos, composiciones y tierras comunales, y la distribución geográfica en centro y periferia, así como el sistema de tributación y el trabajo forzoso en sus distintas modalidades. Esta política, diseñada por la Corona en el marco de un sistema corporativo y jurisdiccional, tenía como finalidad la explotación del Nuevo Mundo y el ejercicio de la justicia entre los distintos cuerpos. Esta política de no integración basada en principios de segregación tenía enormes desventajas: creó una sociedad dual y de castas; pero también algunas ventajas, como permitir cierto grado de autonomía a las comunidades indígenas y en su interior abrir espacios para la reconstitución de las identidades étnicas a partir del siglo XVII.

Las justificaciones de esta segregación residencial, geográfica, estamental y territorial tuvieron un trasfondo racista y diferencialista que contribuyó a configurar el estereotipo del indio como un ser inferior, haragán, bárbaro y salvaje. Son innumerables los epítetos con que las élites criollas definían a los pueblos Mayas para justificar el mantenimiento de los servicios personales y la enco-mienda.

En cuatro cartas del Cabildo de Santiago de Guatemala, dirigidas al Emperador Carlos V, en 1549 y 1550, y firmadas por cinco de los encomenderos más ricos de la región, se exponen las quejas y el malestar por la implantación de las *Leyes Nuevas* y la abolición de los servicios personales, percibiéndose el inicio de la configuración del estereotipo del *indio* como un ser haragán, indolente y conformista por naturaleza, como se expresan reiteradamente en dichas quejas: “como no están hechos para el trabajo y en esta tierra vienen a holgar ... les hagan trabajar que como

son pobres conténtanse con poco y échense a dormir y no quieren más”.⁷

La construcción del prejuicio social y racial de la élite criolla data del siglo XVI, como una forma de justificar su dominación y explotación. Severo Martínez, en su análisis del indio colonial, afirma que los tres prejuicios básicos del criollo para con el indio son: haragán, conformista y borracho. Estos mismos epítetos aparecen en la encuesta que realizamos al núcleo oligárquico. Tal vez el estereotipo de haragán sea uno de los más utilizados a lo largo de la historia. Según Memmi, el rasgo de la pereza es el que mejor legitima el privilegio de la clase dominante y es uno de los prejuicios más comunes en todo proceso colonizador.⁸

El hecho más negativo de todo prejuicio tal vez sea que, partiendo de algunas características inherentes a la personalidad de un grupo, las eleva a términos absolutos y las generaliza para toda la población. Así, el *indio* es haragán por naturaleza y la suya es una raza indolente. Con esta afirmación, la élite criolla no se refiere a un *indio* solamente o a ciertos grupos de indios, sino a todos y cada uno de los indios.

El prejuicio del «indio», que es además un prejuicio étnico y de clase, está directamente relacionado con la posición de clase de la oligarquía y con la explotación y opresión que ejerce sobre él. Este estereotipo del «indio» tiene hondas raíces históricas, se genera en la época de la Colonia y pervive en la actualidad, como podemos observarlo en nuestra encuesta o en las declaraciones de connotados intelectuales orgánicos de la élites intelectuales como Samayoa Chinchilla, Federico Mora o Epaminondas Quintana o los intelectuales más contemporáneos como Palmieri, Pérez, Morales, etc., con motivo de la Consulta Popular o de la firma del *Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas*.

La construcción del imaginario racista de la élite criolla colonial y liberal será uno de los mecanismos fundamentales para valorar negativamente una diferencia y convertirla en desigualdad y en opresión; de ahí la metamorfosis del racismo, que opera con lógicas complementarias en función de sus necesidades.

⁷ Marta Elena Casaús, *La Ideología de la clase dominante en Guatemala*, Tesis doctoral; Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 1988, pp. 70 y 77.

⁸ Albert Memmi, *El retrato del colonizado*, Madrid: Cuadernos para el Diálogo; 1971.

La discriminación sociorracial será durante el período colonial el principal instrumento de ordenación jerárquica de la sociedad. La pigmentocracia, la pureza de sangre, los certificados de limpieza de sangre, el mayorazgo y las políticas matrimoniales endogámicas fueron los principales mecanismos de concentración de la riqueza y de configuración de la estructura social colonial.

La discriminación racial, como lógica racialista y factor ideológico del imaginario de las élites criollas y de la Corona, cumplió una cuádruple función:

1. Justificó el despojo y sometimiento de los pueblos «indios».
2. Legitimó la situación de privilegio y el sistema de dominación patriarcal de las élites peninsulares y criollas.
3. Sirvió de elemento de cohesión de las élites y les confirió cierta identidad frente a los demás grupos sociorraciales, generándose una sociedad de castas.
4. Permitió a la Corona poner en marcha un proyecto político corporativo que se adecuaba a su concepto de Monarquía y le facilitaba el ejercicio de su autoridad desde la metrópoli.

No obstante, la lógica de la discriminación racial fue acompañada de la discriminación sociocultural, que enfatizaba las diferencias culturales para justificar las desigualdades sociales, la opresión y el sistema de dominación. Ello se manifestó en diversos ámbitos del mundo colonial, por ejemplo en el desconocimiento y la negación de la cosmovisión y de las culturas indígenas por parte de los criollos y peninsulares, cronistas y órdenes religiosas que insisten en negar las culturas de los *Pueblos Indios* y en considerarlos salvajes e incultos.

La lógica de la discriminación sociorracial y cultural fue diseñada y ejecutada por las instituciones coloniales -la Corona, la Iglesia, la Audiencia y el Cabildo- y su objetivo principal fue tratar de desidentificar a los pueblos indígenas de sus referentes principales -religión, idioma, cosmogonía y costumbres- mediante la destrucción gradual y sistemática de su pasado y de la implantación de los valores cristianos occidentales.

Así pues, la lengua y la religión se convirtieron en los principales instrumentos de penetración y de aculturación colonial, y la introducción y dispersión del racismo tuvo un sesgo más culturalista que biologista, aunque la pigmentocracia funcionó en las relaciones, en el roce interétnico y en la configuración de la pirámide social.

2.2. El espacio del racismo en la construcción del Estado-nación (siglos XIX y XX)

A partir de la Independencia, con la llegada de los regímenes liberales, el espacio del racismo no se redujo, como era de esperar, por el cambio de dominación, sino que la irrupción de nuevos actores sociales, la modificación sustancial del agro guatemalteco y las reformas liberales produjeron en el racismo una nueva metamorfosis que se manifestó polifacéticamente. El ejercicio del racismo provino directamente del Estado y se expresó en las Constituciones, ordenanzas laborales, en la reestructuración político-administrativa, en el imaginario de las élites, etc.

Coincidimos con los estudios de Brading, Quijada, Hale y otros,⁹ en los que el imaginario nacional de las élites criollas constituye una recreación de la nación como un elemento que les confiere identidad colectiva; que la apropiación y adaptación de símbolos de identidad constituyen los elementos diferenciadores de la identidad criolla. En este proceso de recreación y adaptación de la patria y de la nación, se proyecta la imagen del indio y el espacio que éste debe ocupar en la nueva organización política y social. El indio pasa a constituir uno de los universos simbólicos claves, cuyo estereotipo se redefine de acuerdo con las características del Estado liberal.

A nuestro juicio, la inclusión o exclusión del *indio* en la nueva imagen de nación y el papel que debe jugar como ciudadano, súbdito o bárbaro con estatuto restringido, continuará siendo una de las preocupaciones constantes de las élites criollas, como lo había sido durante toda la época colonial. Este imaginario del *indio* se verá reflejado en el modelo de nación cívica, nación civilizada y -en menor

⁹ David Brading, *Orbe Indiano*, México: FCE; 1992. Charles Hale, *El liberalismo mexicano en la época de Mora, 1821-1853*, México: Siglo XXI; 1977. Mónica Quijada, "¿Qué nación? Dinámicas y dicotomías de una nación en el imaginario hispanoamericano del siglo XIX"; en François-Xavier Guerra y Mónica Quijada, "Imaginar la Nación"; en AHILA, No. 2, 1994, Münster-Hamburgo, p. 32.

medida- en la nación homogénea a lo largo del siglo XIX. Son innumerables los textos y documentos de la época que lo evidencian, así como las opiniones de los intelectuales orgánicos de las élites criollas.

Coincidimos con Cambranes y Barillas en la reproducción del prejuicio racista y las expresiones de diversos miembros de la oligarquía cafetalera al respecto. El vicedónsul alemán, al referirse a la población indígena y a cómo se debía tratar a los *indios*, dice: “Es preciso acostumbrarlos a la sumisión, para lo cual es indispensable usar algún rigor, porque ésa es la condición desgraciada de esa raza, como consecuencia del salvajismo en el que se les ha mantenido”.¹⁰

Son constantes las expresiones racistas que encontramos en los testimonios de los jefes políticos y militares de las distintas regiones. Los tópicos más comunes son “bestias, rugosos, haraganes, mentirosos y torpes”. Un jefe de la milicia de Sijá se expresa al respecto así:

los indígenas están entregados a la incuria e indigencia de su casta... jamás visten... Nosotros conocemos las necesidades de los indígenas, todos sabemos cuan exiguas e insignificantes son las necesidades de su vida apática y sedentaria... (Por eso) queremos levantarlos a la esfera donde podamos educar a nuestros hijos y hacer de ellos miembros útiles de la sociedad.¹¹

En varios artículos de *La Gaceta de Guatemala* se discute acaloradamente sobre lo inconveniente que sería darles el mismo estatus a los indígenas que a los ladinos, ya que “esta casta infeliz, nada puede por sí y todo lo espera de la parte más aventajada de la población”.

La imagen reiterativa, de un indio con aspecto “degradante y embrutecido [...] que permanece en la más crasa ignorancia” y su repetición mecánica operó tanto para excluir al indígena de la naciente nación como al mismo tiempo para culparle de la falta de progreso y engrandecimiento de la misma. Bajo la óptica decimonónica, la involución del indígena es histórica y progresiva; así ha ido, de “degradación en degradación,

de descenso en descenso, bajando hasta el último peldaño, llegó a ser un conjunto etnográfico formado por parias”.

Con la introducción del café y la consolidación del Estado capitalista, se reforzaron las clases en función de las divisiones étnicas y a ello acompañó una nueva forma de racismo más virulenta y poderosa que la del período colonial. A nuestro juicio, durante este período tuvo lugar una transformación ideológica y política de gran trascendencia. Desde el punto de vista político, las formas de dominio cambiaron y se reforzaron las relaciones caudillistas y paternalistas, y la legitimación del poder pasó a residir en la soberanía popular y en la norma jurídica. La figura del ciudadano sustituyó al súbdito colonial. No obstante, en la práctica las diferencias sociales y raciales se mantuvieron e incluso se reforzaron y buscaron nuevos mecanismos de diferenciación y desigualdad que permitieran sostener el nuevo sistema de explotación económica y de dominación política.

A partir de entonces, el racismo como ideología empieza a operar como *racialismo*, valorando las diferencias biológicas y raciales en lugar de las diferencias culturales o sociales. El imaginario racista se modificó sustancialmente por la influencia del liberalismo, el positivismo y el darwinismo social y empezó a operar como un fuerte mecanismo de diferenciación política-social y de exclusión económica.

El racismo fue un elemento clave en el nuevo Estado liberal oligárquico, en donde el indígena -que durante la colonia estaba reconocido jurídicamente como un grupo sociorracial y gozaba de cierta autonomía para garantizar la buena marcha del Estado corporativo- perdió todos sus derechos y pasó a ser invisibilizado. En términos de Escalante, se convirtió en un ciudadano imaginario por la homogeneidad e igualdad que conformaba la ley, pero profundamente diferenciado económica, cultural y políticamente.

A nuestro juicio, la metamorfosis del racismo, a partir del siglo XIX, está vinculada a las nuevas formas de dominación capitalista en las que el racismo opera de forma más virulenta y enérgica, pero a su vez, más sutil y difusa. Es la fase que Miles denomina racialización; Foucault, racismo de Estado; y Young, la raza como motor de la historia¹²

¹⁰ Julio César Castellanos Cambranes, *Café y campesinos en Guatemala, 1853-1897*, Guatemala: Ed. Universitaria; 1985. Edgar Barillas, *El problema del Indio*, Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala; 1989. Edgar Esquit, *La nación imaginada y la destrucción de la identidad comunitaria indígena, 1871-1940*, Ponencia presentada al II Congreso de Historia Centroamericano, agosto 1994.

¹¹ Robert Carmack, *Historia social de los Quichés*, Guatemala: Editorial Piedra Santa; 1979, p. 262.

¹² El trabajo de Robert Young analiza el concepto de raza como una construcción social, política, científica y cultural a partir del positivismo y del darwinismo; y detecta cómo la raza pasa a ser el elemento central del conocimiento y de la ciencia en el siglo XIX. Véase Robert Young, *Colonial Desire, hybridity in theory, culture and race*, London: Routledge; 1995, p. 92 y ss.

cuando el racismo se articula con otros discursos: el de la construcción de la nación, el reforzamiento del machismo y la aplicación burda del darwinismo en su vertiente más racalista. Estas variables refuerzan el imaginario racista de la élite, el espacio del racismo se difumina y dispersa por toda la sociedad y las formas de dominación tradicional se solidifican gracias al sistema de patronaje y clientela que las élites criollas reproducen, recrean y refuerzan desde el Estado.

En la década de 1920, mientras las élites intelectuales y políticas de otros países como México, Brasil y Perú están pensando en un proyecto de nación homogénea o apuestan por el mestizaje como un elemento forjador de la identidad nacional, las élites intelectuales guatemaltecas lo hacen por un modelo de nación eugenésica de mejora de la raza, de blanqueamiento de la nación. Autores como Miguel Ángel Asturias, Federico Mora, Epaminondas Quintana o Samayoa Chinchilla, influidos por autores positivistas como Bunge, Ingenieros, Le Bon o Taine contribuyeron a reforzar en sus escritos ese imaginario de mejora de la raza y blanqueamiento de la nación. En discursos como el de Miguel Ángel Asturias, Premio Nobel de Literatura, se puede leer que la única solución posible es la eugenesia:

Hágase con el indio lo que con otras especies animales cuando presentan síntomas de degeneración. El ganado vacuno importado la primera vez a la Isla de Santo Domingo, por Colón, en su segundo viaje experimentó grandes decaimientos. Para mejorar el ganado, hubo necesidad de traer nuevos ejemplares [...] ¿Cabe preguntar, por qué no se traen elementos de otra raza vigorosa y más apta para mejorar a nuestros indios?¹³

Buena parte de la llamada Generación del 20 en Guatemala abogaba por una política eugenésica, de mejora de la raza por medio de la inmigración de europeos.¹⁴ A nuestro juicio, ésta es una de las razones por las que la pervivencia

del racismo ha sido tan fuerte en Guatemala, porque las élites intelectuales y políticas en las décadas de 1920 y 1930 apostaron por un modelo de nación eugenésica, racista y excluyente, en lugar de imaginar una nación homogénea o mestiza. Con ello generaron un tipo de Estado autoritario, basado en la violencia como principal fuente de control social.¹⁵

A juicio de González Ponciano, la conversión de la blancura en autoritarismo político fue la ruta que los liberales guatemaltecos adoptaron, incluso con criterios de inmigración selectiva de alemanes, anglosajones y nórdicos para mantener el estado racista y excluyente.¹⁶

2.3. El racismo de Estado y el reforzamiento de la dominación militar oligárquica

A partir de 1963, con la consolidación del Estado autoritario y el reforzamiento de la dominación militar oligárquica, pero sobre todo desde finales de la década de 1970 y hasta mediados de la de 1980, podemos decir que el racismo de Estado alcanzó su máxima expresión porque la oligarquía no fue capaz de legitimar su dominio a través de un Estado de derecho y recurrió al ejército, al fraude electoral y a la militarización del Estado para mantenerse en el poder.

A nuestro juicio, la culminación del racismo de Estado coincidió con la crisis de dominación militar oligárquica y con la irrupción del movimiento popular y revolucionario. De 1978 a 1984, se produjo una crisis orgánica, un vacío de poder y una pugna interoligárquica por la hegemonía, acompañado todo ello por la incorporación masiva de los *Pueblos Mayas* a distintas formas de lucha política y de reivindicación social, a lo que se sumó una fuerte crisis económica por agotamiento del modelo agroexportador, que dio lugar a reacciones agresivas y virulentas de la élite,

¹³ Miguel Ángel Asturias, *El problema social del Indio*, Tesis de licenciatura; Guatemala: Facultad de Derecho, Universidad Nacional; 1923, p. 115.

¹⁴ En casi toda la prensa de la época hay un llamado a la inmigración europea y una invitación por parte del Estado a concederles tierras y facilidades ya que se considera que dicha inmigración “procede de una raza superior y genéticamente más fuerte y vital”. Véase *El Imparcial* 1922, “Una inmigración activa y de aspiraciones, ayudaría a la Regeneración Nacional”. Fernando Juárez Muñoz. “¿Cuál inmigración nos conviene?; en *El Imparcial* 17 de julio de 1922.

¹⁵ Marta Casaus Arzú y Teresa García Giráldez, *Las redes intelectuales y los imaginarios de nación centroamericanos, 1820-1920*, Guatemala: F & G editores; 2005.

¹⁶ Coincido plenamente con González Ponciano en que “la blancura guatemalteca ha sido una estrategia cultural eficaz para consolidar el orden sociorracial o sociocultural”. En ese sentido, la blancura como ideología y los estudios de los otros grupos en su consideración de «no blancos», podrían ser buenos puntos de partida para analizar la historia de Guatemala. Jorge Ramón González Ponciano, “La visible invisibilidad de la blancura y el ladino como no blanco en Guatemala”; en Darío Euraque, Jeffrey Gould y Charles Hale (Eds.), *Memorias del Mestizaje. Cultura política en Centroamérica, de 1920 al presente*, Guatemala: CIRMA; 2004.

reflejadas en las respuestas de la encuesta que pasamos en 1979.

Consideramos que fue entonces cuando el racismo operó como ideología de Estado, porque proporcionó una estrategia política para la acción. Fue durante este período cuando la élite de poder proyectó una estrategia de represión selectiva e indiscriminada, empleó la tortura, la guerra psicológica y todo tipo de métodos represivos contra la población civil y especialmente contra la población indígena; provocaron un auténtico etnocidio, especialmente durante la época de Ríos Montt. Ello explica el porqué de la alianza militar-oligárquica con la tendencia neopentecostal basada en la doctrina calvinista del más rancio puritanismo, que justifica el exterminio de los *indios* porque no son sujetos de gracia, porque son idólatras, pecadores y representan las fuerzas del mal. A juicio de Cantón, a finales del siglo XX, el etnocidio ya no se planteaba desde el discurso político oficial, sino desde un influyente neopentecostalismo estrechamente vinculado a los círculos del poder cuya cabeza visible es el Presidente de la República.¹⁷

Resulta interesante analizar el fortalecimiento del racismo con la ideología neopentecostal. Podríamos preguntarnos, ¿por qué se produce una alianza militar-oligárquica-neopentecostal durante dos mandatos presidenciales con el sector católico más tradicional de la élite, como sucedió durante los gobiernos de Ríos Montt y de Serrano Elías? A nuestro juicio, se explica porque el concepto de Estado coercitivo, represivo y discriminador es el mismo; porque el imaginario de la nación *civilizada, integrada o convertida* es similar y porque el imaginario racista etnocéntrico y excluyente de los militares, de la élite y de los neopentecostales que formaron dichos gobiernos mantiene enormes coincidencias en el discurso y en la aplicación de prácticas racialistas.

Durante esta fase, los niveles de racismo se manifestaron en casi todas las instituciones del Estado: las Fuerzas Armadas, la Administración Pública, la educación; en instituciones de la sociedad civil, las iglesias neopentecostales, los medios de comunicación, los partidos políticos, las asociaciones gremiales. En la estructura social se reforzaron las divisiones étnicas y se polarizaron los antagonismos entre los grupos sociorraciales, especialmente en el campo, y se consideró

¹⁷ Manuela Cantón, *Bautizados en Fuego: protestantes, discurso de conversión política en Guatemala (1989-1993)*, Guatemala: CIRMA; 1998.

que los *indios* eran la causa de la guerra y la represión.¹⁸ En el ámbito ideológico, el prejuicio contra el *indio* se incrementó y mitificó. A los rasgos absolutos y definitivos de la Colonia y del período postcolonial, se unieron los nuevos estereotipos: comunistas, infieles y no conversos; en pocas palabras, se satanizó al *indio*. Los partidarios de la teoría del exterminio entre la élite encontraron nuevas justificaciones ideológicas, políticas o religiosas para llevar a cabo el etnocidio.

Tras la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, se abrió una nueva etapa en la vida política y social de Guatemala que permitió cierta recuperación de los derechos elementales de la actividad política y de la vertebración social. Por primera vez en la historia del país, se dialoga y se negocian aspectos fundamentales como el derecho a la vida, la condición multiétnica, plurilingüe y pluricultural de la nación, el derecho al reconocimiento de los Pueblos Indígenas y la discriminación como delito, y se abre una serie de espacios sociales y culturales que permiten sentar las bases de un proceso de negociación de derechos comunes y diferenciados.

3. Análisis del discurso sobre la naturaleza del indígena y su incorporación al Estado-nación en Guatemala, siglo XX

En este apartado, desarrollaremos diferentes debates producidos en la prensa, así como la interpretación de una encuesta realizada a las élites de poder, a las élites políticas y a las económicas que, a partir de la conformación del Estado y de la Nación, decidieron considerarse “blancas y descendientes de europeos y españoles” y construyeron, en torno a la idea de la blancura, un Estado basado en la eugenesia, en el racismo como sistema de dominación y en la exclusión de los indígenas al acceso del poder.¹⁹

Como pudimos observar en el apartado anterior sobre el análisis histórico del racismo y de la situación actual de los pueblos indígenas y de sus organizaciones en Guatemala, resulta bastante evidente la desigualdad social hacia los grupos étnicos y el desigual acceso al poder y a

¹⁸ Véase Ivonne Le Bot, *La guerre en terre Maya, Communauté, violence et modernité au Guatemala*, Paris: Karthala, 1992. James Dunkerley, *Power on the Isthmus a political history of modern Central America*, Londres: Verso; 1990.

¹⁹ Sobre la construcción de la blancura como eje para vertebrar un estado autoritario véase, González Ponciano, *La visible invisibilidad...*

la participación política. Los cuatro momentos que vamos a analizar obedecen a períodos de crisis económica y de sistema de dominación nacional e internacional, en los que se apuntan salidas o alternativas contrahegemónicas, con la aplicación de reformas o proyectos revolucionarios que pugnaban por la hegemonía política y cultural y por un cambio en el bloque de poder.

En todos estos debates, hay una serie de preguntas que aparentemente son reincidentes desde el siglo XVI, pero que poseen diferentes respuestas a lo largo de la historia y que en términos generales se pueden resumir en:

- ◆ ¿Cuál es la naturaleza del indígena?, ¿cuál debe ser su papel en la formación del Estado y de la Nación?
- ◆ ¿Cuáles son las prácticas discriminatorias y los tópicos más comunes que se emplean para justificar su inferioridad racial, cultural o su exterminio?
- ◆ ¿Cuáles son las estrategias planteadas para su incorporación al Estado y a la Nación?

Analizaremos discursivamente, a través de los medios de opinión pública y de la interpretación de una encuesta, los siguientes momentos históricos en los que se produce un fuerte debate acerca de la naturaleza de los indígenas y su papel en el Estado y en la Nación:

- 1) La sombra del indio como ser agónico y en decadencia (1927-1937).
- 2) El imaginario de la blancura en las élites de poder y sus prácticas racistas y discriminatorias.
- 3) El indígena como amenaza pública y la necesidad de su exterminio (1978-1985).
- 4) La situación actual y las reivindicaciones étnico-culturales de los pueblos mayas.

Nos detendremos en los debates más álgidos del siglo XX, en los cuales participa un conjunto de élites intelectuales y políticas y, en algunos casos, grupos subalternos que se contraponen a la visión hegemónica y que en buena parte son los que dan origen al debate. Abordaremos el análisis desde una óptica multidisciplinaria, combinando la historia

con la sociología, la antropología, la psicología política y el análisis del discurso, y desde diferentes perspectivas y actores implicados, lo que van Dijk denomina “el racismo de élite y la reproducción de su discurso étnico”.²⁰

El análisis del discurso lo haremos en función de la prensa escrita de los diarios de mayor tirada al momento, y lo abordaremos analizando básicamente a las élites intelectuales y simbólicas, entendiendo por ello a los grupos que están directamente involucrados en elaborar y legitimar la política general de decisiones sobre minorías; es decir, todos aquellos líderes que inciden en la opinión pública y que influyen en los debates políticos de la sociedad. Combinaremos el análisis del discurso con las prácticas racistas y discriminatorias, así como con las estrategias elaboradas para mantener la situación de dominación. Nos interesan estas prácticas racistas y discriminatorias porque son las que conducen a acciones negativas y lesivas para el grupo minoritario. Estas prácticas sociales las analizaremos a través de la interpretación de una encuesta realizada por nosotros en los años 1979 y 1980, y algunos discursos de las élites políticas en el gobierno actual, básicamente ligadas a partidos políticos, intelectuales orgánicos, empresarios y militares; a su vez, abordaremos las prácticas discriminatorias contra la población indígena hasta llegar a su máxima expresión: el genocidio.

3.1. La sombra del «indio» como ser agónico y en decadencia (1928-1944)

3.1.1. Contexto histórico de emergencia del debate

En el ambiente cultural guatemalteco de esas décadas, se produjo el despertar de la cultura maya y del estudio de sus vestigios en las comunidades indígenas: el descubrimiento de Tikal y de Uaxactun unas décadas antes, los innumerables viajes de Morley (entre 1914 y 1937), las expediciones científicas para explorar la región de Petén, el descubrimiento de la epigraffa, de la astronomía y de la

²⁰ Van Dijk delimita el concepto de élite a las definiciones de Mills y Domhoff, para quienes las élites de poder son aquellas que concentran una cantidad desproporcionada del poder económico, político y social de su sociedad y poseen la capacidad para hacerse obedecer y que se cumpla su mandato por medio del consenso. Para van Dijk, son élites blancas: los políticos, los catedráticos, los editores, los burócratas etc., que ejecutan y condonan muchos de los actos racistas sutiles u obvios. Teun Van Dijk, *Dominación étnica y racismo discursivo en España y América Latina*, Barcelona: Gedisa; 2003, p. 75.

cosmogonía mayas, así como la presencia en Guatemala de antropólogos de renombre (Melvin Tumin, Manuel Gamio, Sol Tax, Benjamín Paul y Robert Redfield). Tal vez los acontecimientos que desataron la polémica en la prensa de 1937 tenían relación directa con hechos como el descubrimiento de la Estela 26 en Uaxactum, la traducción que hizo Alfredo Sierra Valle del libro de Morley sobre las ruinas de Quiriguá, la creación de la cátedra de Estudios Mayas y la traducción comentada que realizó Adrián Recinos del Popol Vuj.²¹

Esta eclosión y el descubrimiento de la civilización maya ponían de nuevo sobre el tapete la problemática indígena y contribuyó enormemente a que proliferaran artículos y libros en donde se manifestaban las opiniones más variadas en la opinión pública: *¿Qué relación existía entre el pasado glorioso de los mayas -que contaban los arqueólogos extranjeros- y el indígena actual? ¿Dónde estaban esos vestigios y esa grandeza de los indios actuales de la que hablaba la antropología norteamericana? Si el indígena del presente estaba en decadencia y no había forma de regenerarlo ni de redimirlo, ¿no era mejor dejarlo como estaba o intentar eliminarlo?*

Resurgieron teorías eugenésicas, degeneracionistas e higienistas, las teorías integradoras o asimiladoras, y otras interpretaciones históricas divergentes acerca de la historia colonial y republicana, que trataron de dar nuevas respuestas a viejas incógnitas; pero lo que desapareció, si se compara éste con los debates anteriores a 1930, fue la relación entre “el problema del indio y el problema de la nación”.

En este período, la *nación* dejó de ser objeto de preocupación: ya no aparecía ligada a la inclusión e incorporación del indígena, como en los debates de los años 1927-1930 de los espiritualistas. La nación dejaba de ser un problema, no era ya ni siquiera una preocupación, tal vez porque durante seis años de férrea dictadura ubiquista se acabó por aceptar tácitamente su inexistencia o se intentó nuevamente invisibilizarlo. Se situaba una vez más “a ese indio degenerado e irredento” en el centro de la polémica; volvía a resurgir como eje de la opinión pública el debate acerca de la naturaleza del indio, sus diferencias culturales

y su historia.²² En esta etapa de dictadura ubiquista, ya no era necesario “regenerar al indio”; la dictadura ya lo había logrado a través del trabajo forzoso. Lo que se buscaba era justificar un sistema de dominación basado en el racismo biológico.²³

El debate se inició en 1936 con un conjunto de voces, procedentes de los espiritualistas y vitalistas, que se preguntaban acerca de la naturaleza y el destino del «indio»; su cuestionada degeneración y su incapacidad de integración duró hasta el año 1944. Por razones de espacio, sólo nos referiremos a Carlos Samayoa Chinchilla²⁴, la voz más disonante que manejó el discurso oficial de los escritores, que tuvo un cargo político durante la dictadura (Secretario Privado de la Presidencia de Ubico) y además fue periodista de plantilla del diario de mayor tirada en esos momentos, *El Imparcial*.

A Samayoa Chinchilla se le puede considerar uno de los precursores de las corrientes eugenésicas y de exterminio del «indio». Él retomaba los planteamientos positivistas y partía de un determinismo burdo de corte biológico, psicológico y ambiental. Algunas de sus afirmaciones más notables que contribuyeron a generar los tópicos actuales del indígena y las prácticas sociales de discriminación y genocidio fueron las siguientes:

el indio será siempre indio, porque el alma de su raza ya murió, porque carece de energía a causa de su mala alimentación, el maíz, y porque es irredimible por naturaleza. [...] dime lo que comes y te diré lo que será tu descendencia.²⁵

²¹ Véanse los innumerables artículos de *El Imparcial* que tratan el tema: “La creación de la facultad de antropología, historia y etnología, *El Imparcial*, 7 de julio de 1936; “Leyendo el último Maya”, 24 de julio, de 1936; “En torno al Popol Vuj”, 2 de octubre de 1936; Ramón Blanco, “Estudio de la Civilización Maya”, en *El Imparcial*, 26 de junio de 1936.

²² Las teorías degeneracionistas tuvieron un éxito enorme en Europa y América Latina, donde el impacto fue muy fuerte en el ámbito de la medicina, la psiquiatría y en las ciencias sociales. Young, *Colonial Desire...* pp. 100 y ss. Rafael Huertas García-Alejo, *Locura y degeneración. Psiquiatría y Sociedad en el positivismo francés*, Madrid: CSIC; 1987.

²³ Marta Casaús, “El indio, la nación, la opinión pública y el espiritualismo nacionalista: Los debates de 1929”; en Casaús y García Giráldez, *Las redes intelectuales...* pp. 207-252. Marta E. Casaús, “La creación de nuevos espacios públicos en Centroamérica a principios del siglo XX”; en Mónica Quijada y Jesús Bustamante (Eds.), *Élites intelectuales y modelos colectivos, Mundo Ibérico, (siglos XVI- XIX)*, Madrid: CSIC; 2003, pp. 223-255.

²⁴ Carlos Samayoa Chinchilla (1898-1973). Cuentista y ensayista. Se graduó de bachiller en el Instituto Nacional Central. Ingresó a la Academia Militar. Fue periodista en México D. F., Secretario Privado del Presidente Jorge Ubico. Fue Ministro Plenipotenciario ante el Gobierno de Colombia en 1944. Fue Director de la Biblioteca Nacional, director del Museo Arqueológico de 1954-1960. Murió en la ciudad de Guatemala, el 19 de febrero de 1973.

²⁵ Carlos Samayoa Chinchilla “Algo más acerca del Indio, Nuestros aborígenes a la llegada de los españoles.- Efectos de la conquista.-

El indio de América ya colmó su misión. En mi concepto, nada sería capaz de sacarlo de su letargo espiritual y el primer obstáculo para obtener su íntegra liberación será su propia idiosincrasia.

Aconsejaba, en sus cartas abiertas en el diario *El Imparcial*, “el exterminio del indio” como en Argentina o la reducción en reservas como en Estados Unidos, y se ufana además de los resultados en estos países, que “han sido excelentes”. Influida por otros intelectuales positivistas racialistas de Europa y América, creía que regenerarlos era inútil, cuando no perjudicial. No merecía la pena luchar para devolverles a la vida porque su espíritu está agonizando y hay que ayudarlos a morir.²⁶ El discurso racialista de Samayoa Chinchilla llegaba a afirmar la naturalización del indio como inferior con carácter inamovible y absoluto en la medida en que:

El indio de Guatemala es un valioso elemento decorativo, forma parte de nuestros paisajes y, en lo que respecta a su condición, merece nuestro respeto humano [...] Pero, el indio, cargado de conocimientos y favorecido por todas las circunstancias imaginables, será siempre indio, es decir un ser hurraño ante toda idea nueva, impenetrable y como sonámbulo entre el enjambre de inquietudes que acosan al hombre en su marcha hacia la conquista del futuro [...] su verdadera redención no llegará sino cuando su vieja sangre tenga oportunidad de mezclarse con representantes de raza blanca.²⁷

En estos párrafos, aparecen todos los tópicos con que se carga al indio: haragán, degenerado, hurraño, irredimible, elemento decorativo, y lo que es más grave, en la construcción de un estereotipo y de un prejuicio racista su carácter absoluto e inamovible, las frases:

«indio será siempre indio», una sombra, un ser agónico, un sonámbulo cuyas energías gastadas le impiden seguir viviendo, al que habría que ayudarlo a morir o eliminarlo, porque «es un obstáculo para el

desarrollo, muerto en vida al que hay que ayudarlo a morir»; y sólo si no se lograba eliminarlo, que sería lo deseable, habría que fusionar su sangre con «representantes de la raza blanca».

Es este segundo fragmento, lo que estaba argumentando era indudablemente un sistema de opresión y de dominación por la “raza blanca”. Estaba justificando la construcción de un racismo de Estado, fundamentada en una dictadura represiva de trece años y en el trabajo forzado de los indígenas para paliar la crisis de dominación oligárquica que se produce con la caída de los precios del café.

La etiología de este racismo es puramente biológica y racial, y pretende probar de formas múltiples la inferioridad y degeneración del indígena, además de sentar las bases de un Estado racista que frente a los indígenas puede decidir políticas de blanqueamiento de la raza o de exterminio. Este proyecto de nación eugenésica durante esta etapa es propuesto y avalado por muchos otros intelectuales como Miguel Ángel Asturias, Epaminondas Quintana, Víctor Soto, etc., todos ellos partidarios de la eugenesia como estrategia asimiladora y de blanqueamiento de la nación.

En este debate, quedaban plasmados todos los estereotipos del «indio» que forman parte del conjunto de tópicos de la sociedad actual y que se siguen utilizando en los medios: el indio genética y psicológicamente inferior, la decadencia de las civilizaciones prehispánicas, su agotamiento vital y degeneración actual, la incapacidad intrínseca del indio para civilizarse y regenerarse, el indio como paisaje y como parte del folclore, el indio como obstáculo para el desarrollo y, lo que me parece más humillante, “el indio como una sombra, el indio que confunde la cosa con la sombra”; en otras palabras, lo que aquí se está expresando en términos muy claros es el indio como ficción, el indio como ser invisible, como fantasma errante.

Considero que buena parte de las premisas sobre la invisibilidad de los indígenas como sujetos históricos, portadores de cultura y como ciudadanos con derechos específicos, están delineadas con prístina claridad en estas cartas. No sólo estaba presente toda la gama de estereotipos y prejuicios, sino también las estrategias que debía de tomar el Estado para redimirlo o exterminarlo, ya que -según sus autores- no merecía la pena perder el tiempo en regenerarlo.

El racismo eugenésico y las teorías sobre el exterminio se imponen durante el ubiquismo en contra de las

errores y fantasías.- La alimentación deficiente.- Otros tópicos”. Carta de Carlos Samayoa Chinchilla al Señor Don Ramón Aceña Durán, *El Imparcial*, 25 de enero de 1937. Observamos aquí la influencia de Francisco Bulnes quien achacaba la inferioridad de la raza indígena a la alimentación con maíz.

²⁶ Samayoa Chinchilla, *Algo más acerca del indio...* (I, II y III), en el diario *El Imparcial*, 25, 26 y 28 de enero de 1937.

²⁷ *Ibíd.*, p. 6.

corrientes contrahegemónicas, de la década de 1920, de los espiritualistas y teósofos como Wylid Ospina, Juárez Muñoz y Aceña Durán, quienes pugnarón por un proyecto más incluyente y participativo, e intentaron frenar el discurso racista de los intelectuales vinculados al positivismo.

Triunfó el discurso racial de Samayoa Chinchilla y no fue un caso aislado. En el debate le acompañaba una serie de voces que abogaban por la teoría de la eugenesia o del exterminio de los indígenas. Estas propuestas fueron las más aceptadas por la opinión pública del momento y las que sostuvieron el Estado y sus intelectuales orgánicos.²⁸

Resulta lógico pensar que buena parte de la configuración del pensamiento racista guatemalteco y su incidencia en la opinión pública terminó por calar profundamente en el imaginario de la sociedad letrada e ilustrada del país y no sólo en su imaginario racista, sino en la falsa percepción de sí mismos como «blancos» por oposición al indígena, por genética, por cultura o por educación en suma, blancos por definición. Durante este período -a nuestro juicio-, se exacerbó el racismo y se conformó un Estado nacional racista y excluyente; una buena parte de las élites guatemaltecas volvieron a creer que podían construir un Estado sin nación y una nación sin indios; buena parte de los guatemaltecos que se consideraban criollos o ladinos decidieron, al fin, convertirse en «blancos» y crearon una imagen distorsionada de su identidad étnica, al negarse, una vez más, a construir un proyecto de identidad nacional.

3.2. El imaginario de blanca en la élite de poder y su percepción del «indio»: interpretación de una encuesta

3.2.1. El contexto de emergencia: 1978-1981

La idea de pasar una encuesta a las redes familiares que detentaban el poder económico y político del país durante

²⁸ Las teorías eugenésicas han sido poco estudiadas en Centro América. Sin embargo, fueron muy difundidas en Brasil, Argentina y Cuba, influidas por las teorías lamarkianas y mendelianas, relacionadas con el género y la nación. Como opina Nancy Stepan, en la década de 1920 a 1930 el discurso del género y la raza estuvo estrechamente unido al discurso de la nación y a la formación de los primeros nacionalismos. El triunfo del nacional-socialismo y la aplicación de una legislación eugenésica que contempló el exterminio y la esterilización de numerosos judíos, contribuyó a que la eugenesia

este período parte de la necesidad de analizar la naturaleza del racismo guatemalteco, sus formas de expresión, sus espacios, su génesis, la construcción de los tópicos, etc. El período de realización de la encuesta era de importancia crucial porque se producía en unas circunstancias sociopolíticas en las que se reactivaban los estereotipos y se reforzaban los prejuicios de una sociedad atravesada por el racismo y la discriminación,²⁹ a saber:

- ◆ La militarización del poder oligárquico que se inició con el golpe de estado de 1963, en el que los militares se sucedían en el poder por medio de elecciones fraudulentas, llegó a su fin con la crisis de hegemonía del sistema y la descomposición de las alianzas entre militares y élites de poder. Esta crisis generalizada se expresó en un vacío de poder y una falta de alineamiento de las élites dominantes.
- ◆ La falta de alternativas democráticas, el escaso funcionamiento del sistema político y de partidos, el sistemático fraude electoral y los altos niveles de represión selectiva, contribuyeron a la emergencia de movimientos revolucionarios en todo el país. Éstos se expresaron en una lucha armada liderada por cuatro organizaciones político-militares que se unificaron en torno a la URNG (Unidad Revolucionaria Nacional de Guatemala), que reivindicaba los anhelos más sentidos de las clases subalternas e incorporó, por primera vez de forma masiva, a la población indígena en la lucha armada.
- ◆ La oligarquía terrateniente vinculada al sector agroexportador se vio desplazada

volviera a ponerse «de moda» en América Latina. Influidos por esta ideología nazi, intelectuales guatemaltecos como Quintana, Mora, Asturias y Samayoa Chinchilla propusieron fuertes medidas eugenésicas en toda la región. J. R. López Ruano, "Tópico de actualidad, ¿existe inferioridad educativa y no inferioridad racial del indio?"; *El Imparcial*, 23 de febrero de 1937. Víctor Soto, "El problema del indio"; en *Revista Istmo*, abril de 1938, quien aboga por la esterilización de los indios como solución final.

²⁹ Consideramos que la encuesta marca un punto de inflexión en donde la ideología y la teoría se convierten en prácticas sociales porque en las respuestas de los encuestados existe la intencionalidad de llevar a cabo estas prácticas discriminatorias, estos actos de racismo; prueba de ello es que poco tiempo después se llevó a cabo el genocidio.

progresivamente por los sectores más modernizantes, creando fricciones entre ellos y estableciéndose pugnas por la hegemonía.

- ◆ Las Fuerzas Armadas intentaron desplazar a esta oligarquía para constituirse en el pivote principal factor de poder del país. Para ello, desataron una lucha contrainsurgente de una magnitud desconocida y se inició, a raíz de la primera masacre colectiva de Panzós en 1979, una represión sistemática, generalizada y masiva en contra de los pueblos indígenas.
- ◆ La dictadura militar y el Estado terrorista de Ríos Montt intentaron legitimar el estado de terror al interior y exterior del país como única vía para resolver la crisis de hegemonía y reconstruir el consenso entre la élite del poder.³⁰

La crisis de dominación oligárquica tocó fondo y, por primera vez, las élites de poder tuvieron un temor fundado, de cara a los acontecimientos de Nicaragua y El Salvador, de verse desplazadas del poder. Frente a todo ello se reactivaron todos los prejuicios y estereotipos del pasado que seguían vigentes en la mente y en el imaginario de gran parte de los guatemaltecos, especialmente de las élites «blanco-criollas».

La selección de la muestra para la encuesta fue de 110 individuos sin distinción de género, edad ni estudios, pertenecientes a las principales redes familiares que procedían, en su mayor parte, de la época colonial y que habían permanecido en el poder desde entonces hasta la actualidad.³¹

La encuesta constó de cuatro grandes temáticas: identidad y racismo, historia y racismo, economía y racismo, y estrategias de integración. Abordaremos aquellas preguntas

que redundan en los discursos de las élites en su afán por perpetuar la discriminación étnica y racial, y en preservar su hegemonía.³²

El primer aspecto que nos llama la atención es la percepción de su identidad: de los 110 entrevistados, 59 se consideran blancos; 23, criollos; 12, mestizos; y 14, ladinos. Las razones para considerarse «blanco-criollos» fueron su ascendencia española o europea y carecer de sangre india. No parece existir una marcada diferencia en su consideración étnica por género, edad, ocupación o educación.

De este porcentaje, el 76% de las élites blanco-criollas perciben la diferencia entre indígenas y no indígenas en función de aspectos de carácter biológico-racial. En sus respuestas, son claras las alusiones a dichos aspectos genéticos. Frases como las siguientes son muy comunes a lo largo de la encuesta: las diferencias se manifiestan en todo, pero sobre todo en su sangre india. Yo abriría las puertas a europeos para que se mezclaran y mejoraran la raza, pues esta raza es peor que la de antes.

Un hombre que se considera blanco, abogado, miembro de la Real Academia de España, respondió: “La vida de un sujeto está programada por sus genes; los genes determinan su conducta y desarrollo. La transmisión genética de los indios es de una raza inferior. Los genes de la raza blanca son superiores y esa raza superior produjo grandes inventos y artistas, la otra no ha creado nada”.

Una mujer de 45 años, que se considera blanca, ama de casa, esposa de un industrial, responde: “Existen diferencias claras, porque la mezcla del alemán con indio es más pura, más sana, porque la raza española no era pura, por eso el indio mezclado es más perverso y haragán.” De nuevo, la construcción del estereotipo está basada en la valorización de rasgos negativos e imaginarios que se elevan a categoría de absoluto y el mestizaje vuelve a aparecer como algo perverso y negativo.

En cuanto al roce interétnico con grupos indígenas, son aún más selectivos: en más de un 50% no adoptarían a un

³⁰ Sobre éste período, el libro de Carlos Figueroa Ibarra, *El recurso del Miedo, Ensayo sobre el Estado y el terror en Guatemala*, San José: CSUCA; 1991, pp. 169 y ss.

³¹ Sobre la selección de la muestra y los datos de la encuesta, Casaús Arzú, *Guatemala: Linaje y Racismo...*, pp. 175 y ss. De las 22 familias seleccionadas, cinco de ellas pertenecían a la oligarquía cafetalera tradicional, cuatro a la oligarquía modernizante, otras cinco al sector industrial y el resto al sector servicios, priorizando al sector financiero y a los intelectuales orgánicos de cada grupo.

³² Coincidimos con van Dijk en la importancia de analizar el discurso racial de las élites, porque a éstas corresponde la reproducción y reformulación del racismo, ya que son las que dispersan la ideología y establecen las prácticas sociales al conjunto de la sociedad. Teun van Dijk, *Racismo y discurso de las élites*, Barcelona: Gedisa; 2003, p. 29.

niño indígena y jamás se casarían con una indígena y las principales razones aducidas son del tipo “No son de mi raza, tengo prejuicios hacia esa raza, son una raza inferior”. Algunas respuestas fueron más viscerales “son una raza inferior, son feos y huelen mal”; “no me gustaría por la inferioridad del indio”; “va a ser indio toda la vida”; “no pertenece a mi clase ni a mi raza”.

Como se puede observar, el racismo burdo y vulgar prevalece sobre el racismo sutil y cultural, y se manifiesta de una manera cruel y sin tapujos en muchas de las respuestas. No podemos saber si en la actualidad se ha producido un cambio de percepción en dichas élites, ya que sería imposible volver a pasar una encuesta a esta misma muestra, pero sí creemos que en el conjunto de la sociedad se ha producido un cambio en el estereotipo hacia aspectos de carácter más cultural y social.³³

En cuanto a la construcción del estereotipo y el prejuicio étnico, siguen prevaleciendo rasgos biológicos o raciales como el hecho de caracterizar a la población indígena como sumisa, conformista, morena, baja, haragana, tradicional, introvertida y sucia. Sin embargo, después de los 36 años de guerra y ante la emergencia del movimiento maya y del acceso de algunas élites mayas a ciertas cuotas de poder, pareciera que ha habido una modificación del prejuicio étnico hacia valores positivos como que los indígenas son trabajadores, honrados, poseedores de una cultura e incluso, inteligentes. Sin embargo, estudios recientes como los de Cumes, Garcés, Palma Murga o Solares, muestran que se les sigue considerando una raza y una cultura inferior.³⁴

En cuanto a la idea de la mejora de la raza, son varias las preguntas en las que aparece la idea de que los españoles trajeron una raza muy inferior dado que eran una raza impura, de donde se deriva la idea de que el mayor inconveniente de la conquista y colonización española fue el mestizaje. El mestizaje, como inconveniente, es una opinión mantenida por todos los grupos étnicos, independientemente de su edad, educación o género. En cuanto a las ventajas de la conquista española, las dos primeras son incorporar una cultura superior y mejorar la

raza. Esta pregunta se completa con un sector que, como estrategia para la integración de los indígenas en el país, plantea la eugenesia como solución y los expone en términos muy claros, en los mismos términos como lo plantearon sus antepasados de la década de 1920.

Los siguientes fragmentos discursivos son lo suficientemente elocuentes como para necesitar comentario alguno; permiten observar la continuidad del racismo discursivo en las élites de poder, la reproducción del racismo y sus representaciones sociales. A la pregunta sobre las estrategias de integración de los pueblos indígenas a la nación, respondieron: “la única solución que veo para integrar al indígena es traer europeos en grandes cantidades; aunque fueran pobres y humildes, serían superiores y al mezclarse mejorarían la raza y acelerarían el proceso de integración”.

Por último, y para cerrar este epígrafe, un ingeniero civil, agricultor e industrial, titulado en Administración de Empresas, de 48 años, y que en nuestra encuesta se consideró como «otra cosa», respondió: “La única solución para Guatemala es mejorar la raza, traer sementales arios para mejorarla. Yo tuve en mi finca durante muchos años a un administrador alemán, y por cada india que preñaba, le pagaba extra cincuenta dólares”.³⁵

3.3. Los Pueblos Indígenas como amenaza pública y la necesidad de su exterminio (1978-1985)

Por primera vez en la historia de Guatemala, varias de las organizaciones en armas (especialmente la ORPA y el EGP) incorporaron masivamente a la población indígena en sus filas y asumieron el racismo como uno de los puntos clave de sus reivindicaciones políticas e ideológicas. Con ello, se produjo una conmoción en las élites de poder y el

³³ Véase encuesta de *Prensa Libre*, 28 de agosto de 2005.

³⁴ Meike Heckt y Gustavo Palma Murga, *Racismo en Guatemala - De lo políticamente correcto a la lucha antirracista*, Guatemala: AVANCSO; 2004. 294 pp. Jorge Solares y Gilberto Morales, “Yo no soy racista, pero...” Relaciones Interétnicas y racismo fragmentario en Guatemala”; en Olmedo España (compilador), *Discriminación y Racismo*, Guatemala: Copredek; 2003, pp. 1-47.

³⁵ Casaús Arzú, *Guatemala: Linaje y racismo...* En la prensa de esos momentos, en artículos como el de “Indigenismo positivo”, *Prensa Libre* 5 de noviembre de 1973, se hablaba de la necesidad de mejorar la raza y estimular la formación de “indígenas y europeos puros” y de promover algunos cruces raciales que “ya se llevan a cabo naturalmente en algunos lugares, pero que deberían intensificarse. Los alemanes y europeos han hecho un buen trabajo en las Verapaces (que Dios los bendiga), pero la tendencia actual es hacia la indignidad porque sólo se ve para atrás y no para el futuro”. Miguel Ángel Curruchiche, *Discriminación del Pueblo Maya, en el ordenamiento jurídico de Guatemala*, Guatemala: Cholsamaj; 1994, p.

fantasma del indio irredento apareció de nuevo. A ello, habría que sumar el profundo desprecio de los militares hacia los indígenas, fruto del racismo histórico-estructural del país y de un intento de distanciamiento entre estas élites mestizo-ladinas que trataban de alejarse del indio y de su pasado, para formar parte del aparato represivo de un estado oligárquico, racista y excluyente.

La encuesta citada anteriormente ya reflejaba con claridad este imaginario racista y era perceptible una tendencia no mayoritaria, pero sí significativa que abogaba por el exterminio del «indio» o por «la mejora de la raza» como solución para la integración de éstos en la nación. No se debe desestimar que un buen porcentaje de la población encuestada -que en su mayor parte se consideraban blancos y descendientes de europeos, que abogaban por la mejora de la raza y que eran partidarios de la eugenesia o del exterminio del indígena- son los que accedieron al poder entre 1980 y 1983, causando uno de los mayores genocidios en la historia del país.

No resulta casual que estas élites «blancas», ante las preguntas sobre cuál es la solución que Ud., propone para integrar a los indígenas a la nación, respondieran “exterminarlos” o “mejorar la raza” (10% de la muestra). Algunas de las respuestas más indicativas en este sentido fueron:

Un ingeniero industrial, de 55 años, que se considera blanco, expresó su opinión:

Yo no encuentro otra solución más que exterminarlos o meterlos en reservaciones como en Estados Unidos. Es imposible meterle cultura a alguien que no tiene nada en la cabeza, culturizar a esa gente es obra de titanes, son un freno y un peso para el desarrollo, sería más barato y más rápido exterminarlos.

Un joven agricultor, de 26 años, con estudios superiores, que se considera blanco, opina que:

Integrarlos no sería una solución, tampoco repartirles tierra, ni darles dinero, ni siquiera educarlos merece la pena. En el fondo, yo soy un reaccionario, porque algunas veces me dan ganas de exterminar a todos los indígenas del altiplano.

Un empresario de 49 años, con estudios secundarios, opina:

La única solución para esa gente sería una dictadura férrea, un Mussolini o un Hitler que les obligara a trabajar y educarse, o los exterminara a todos.

Este discurso racista manifiesto resulta muy elocuente para entender el profundo desprecio, temor y odio que un sector de la oligarquía sentía y expresaba en el momento de pasar la encuesta (1979-1980). Dos años más tarde se empezaron a producir las masacres y el genocidio contra la población indígena, mayoritariamente. Es probable que estos juicios de valor que formaban parte del inconsciente colectivo del núcleo oligárquico se convirtieron en una práctica política de la clase dominante.

De la misma manera que prueba Schrimmer, la actitud racista de los altos mandos del ejército -según las entrevistas citadas por la autora- contribuyó notablemente a la ejecución de actos de genocidio, aunque ni el ejército ni el Estado guatemalteco hayan reconocido este hecho.³⁶

El hecho de que los pueblos indígenas pasaran de ser objeto a sujeto de su propia historia y se incorporaran a la vida política de forma masiva a través de organizaciones revolucionarias, desató y desencadenó en este núcleo de poder, todo este inconsciente colectivo de exterminio que provocó más de 200,000 asesinatos, 100,000 desaparecidos, 626 aldeas masacradas y más de un millón y medio de refugiados y desplazados durante los años de 1978 y 1983. El temor a la rebelión del indio y el deseo solapado de exterminarle se unían en una coyuntura histórica-política que terminaría en un etnocidio.³⁷

Una vez más, observamos cómo el discurso racista de las décadas anteriores y los prejuicios devienen en prácticas racistas y discriminatorias y en actos de genocidio en cuanto se activan los estereotipos y se desatan los prejuicios ante una crisis de hegemonía o frente al temor de pérdida del poder político o económico. De ahí que defendamos que el racismo no es sólo una ideología: es un conjunto de actitudes, manifestaciones y prácticas sociales destinadas a justificar un sistema de opresión, exclusión y, sobre todo, de dominación.

³⁶ Jennifer Schrimmer, *Las intimidaciones del proyecto político de los militares en Guatemala*, Guatemala: FLACSO; 1999.

³⁷ Gabriel Aguilera Peralta y Jorge Romero Imery, *Dialéctica del terror en Guatemala*, San José: EDUCA; 1981. Ángela Delli Sante, *Nightmare or Reality, Guatemala in the 1980s*, Amsterdam: Tella Publishers, 1996. Figueroa Ibarra, *El recurso del Miedo...*

La CALDH, en un informe elaborado por múltiples expertos de organismos internacionales, nacionales y víctimas del genocidio, consideran que el racismo institucional facilitó y dio pie al genocidio en Guatemala: “el racismo histórico-sociocultural fue un factor clave en determinar la naturaleza y brutalidad de la violencia durante los gobiernos de Lucas García y de Ríos Montt, basada en la creencia generada por el ejército entre su tropa de que la población indígena no merecía el respeto [...] ello facilitó los actos de genocidio”.³⁸

Sin duda, este exterminio de la población indígena fue obra del ejército y de la élite de poder durante la fase más álgida de la guerra, que costó la vida, según la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH), a más de 200,000 personas, de las cuales más del 83% eran mayas, provocando “actos de genocidio” contra la población indígena. Esta violencia tuvo un trasfondo racista en la medida en que se trató de exterminar al pueblo Maya, declarándolo enemigo interno.³⁹

Testimonios como éstos resultan muy elocuentes acerca de la vinculación entre racismo y etnocidio:

Los soldados nos gritaron que nosotros, los indígenas, no éramos nada, éramos animales, no nos merecíamos el respeto de un ser humano.

Vinieron los soldados y mataron a quince personas y nosotros nos escondimos en la montaña. Quebraron las cabezas de los niños y yo vi cuando violaban a las mujeres. Sacaron los fetos de las mujeres embarazadas y les quebraron sus cabezas....Nos trataron pero por ser indígenas, no solamente con armas y balas, pero por quemar los hogares y cultivos.⁴⁰

³⁸ CALDH, *Genocidio la máxima expresión del racismo*, Guatemala: Maga; 2004, p. 22. También la jurisdicción universal para el juzgamiento del genocidio en Guatemala”, demanda presentada por la premio Nobel de la Paz, Rigoberta Menchú Tum, ante la Audiencia Nacional de España, Fundación Rigoberta Menchú, 2001.

³⁹ Comisión de Esclarecimiento Histórico, *Guatemala, Memoria del Silencio*, tomo V; Conclusiones y recomendaciones, Guatemala, UNOPS; 1999. En los numerales 108-122. El informe concluye que el Estado guatemalteco, entre 1981 y 1983, ejecutó actos de genocidio en contra de la población maya. Véase Alfredo Balsells Tojo, *Olvido o Memoria, El dilema de la sociedad guatemalteca*, Guatemala: F & G Editores; 2001.

⁴⁰ Testimonios de sobrevivientes de la CEH, *Guatemala, Memoria del Silencio*, UNOPS, 1999 Sobre testimonios de la represión contados por sus víctimas y testigos al margen de las dos grandes recopilaciones, aun no existe mucha bibliografía contada por ellos mismos. El

Sandford llega a la misma conclusión al afirmar que cuando el ejército de Guatemala cambió su estrategia represiva de asesinatos selectivos a masacres, lo hizo hacia una estrategia genocida de larga duración contra la población maya. Considera que, “estas atrocidades deben de ser consideradas como delito de genocidio”. A su juicio, hubo tres campañas de genocidio planeadas y ejecutadas en contra de la población maya: la estrategia de tierra arrasada en zonas mayas, liderada por los hermanos Lucas García y Ríos Montt; la persecución implacable y matanza de los supervivientes; y el establecimiento de campos de reeducación y aldeas modelo; todos estos hechos están tipificados como delitos de genocidio.⁴¹

Para Emma Chirix, el genocidio y el etnocidio en Guatemala han sido históricos, así como el odio, la agresividad, la crueldad y la negación de la existencia de la cultura de los indígenas. Ese discurso y esa práctica de exterminio se han mantenido y reproducido de generación en generación y, a su juicio, han sido una práctica utilizada con mayor intensidad por la oligarquía y el Estado.⁴² No olvidemos que todas estas masacres estuvieron diseñadas, amparadas y consensuadas con las élites de poder político y económico que en esos momentos colaboraban con los escuadrones de la muerte, la mano blanca y la Sociedad de Amigos del País, desde donde dirigían las campañas de terrorismo de Estado, los secuestros y asesinatos, y trataban de justificar el etnocidio.⁴³

3.4. Situación actual del racismo en los Pueblos Indígenas y en las investigaciones e informes más recientes

A raíz de los Acuerdos de Paz, especialmente el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, la

libro colectivo *Tiempo de callar, tiempo de hablar... Estamos empezando*, Guatemala: ILUGUA; 2004, es un buen testimonio colectivo de lo acontecido.

⁴¹ Victoria Sandford, *Violencia y genocidio en Guatemala*, Guatemala: F & G Editores; 2004, pp. 32 y 33.

⁴² Emma Chirix, “Subjetividad y racismo: la mirada de los otros y sus efectos”; en IDEI, *Los desafíos de la diversidad*, n° 18, año 11, noviembre de 2004, pp. 19-31.

⁴³ Esta connivencia aparece claramente expuesta en los libros de Carlos Figueroa Ibarra, *El recurso del miedo...* y en el de Francisco Villagrán Kramer, *Biografía política de Guatemala. Los pactos políticos de 1944 a 1970*, Guatemala: FLACSO, 1994, en el que aparecen señalados los nombres de los responsables de dichas políticas y, los pactos secretos tripartitos entre el ejército, la oligarquía y la administración norteamericana.

situación de los pueblos indígenas varió sustancialmente y se constató algo evidente, pero no reconocido por todos, y es el hecho de que Guatemala era una país plurilingüe, multiétnico y pluricultural y que como tal había que dar un tratamiento diverso a los diferentes pueblos que habitaban la República de Guatemala.⁴⁴ También, se modificaron las condiciones sociales y políticas, a pesar de que el cambio no ha sido tan profundo como se esperaba. Los efectos del racismo y de la discriminación se han expresado en diversas formas y espacios en la sociedad guatemalteca, creando severos condicionantes de desigualdad y exclusión en los pueblos indígenas. Por citar algunos ejemplos, Guatemala posee una tasa de pobreza alarmante y se encuentra entre las más agudas de Latinoamérica. De acuerdo con los análisis realizados por el Banco Mundial, para el año 2000 se registraba que “más de la mitad de los guatemaltecos -56% o aproximadamente 6.4 millones de personas- vivían en condiciones de pobreza [...] y 16% en condiciones de pobreza extrema”.⁴⁵ Se ha demostrado que más del 81% de los pobres y del 93% de los pobres extremos se ubican en el área rural, lo que implica que tres cuartas partes de la población rural se ubique debajo de la línea de pobreza general y que una cuarta parte permanezca en pobreza extrema.

Los indígenas constituyen el 58% de los pobres y el 72% de los pobres extremos. Más de tres cuartas partes de la población indígena vive en la pobreza, en comparación con el 41% de la población ladino-mestiza. Además, la pobreza en este grupo también es más profunda y severa. La ENCOVI revela importantes diferencias en las tasas de pobreza de los diversos grupos indígenas.⁴⁶ Guatemala presenta uno de los peores índices de desnutrición de la región. Actualmente, se han registrado leves avances en cuanto a la cobertura de educación, de salud y de servicios básicos. Sin embargo, no existe un cambio sustancial en los patrones observados hasta la fecha; sigue prevaleciendo una

desatención de las necesidades de la población indígena y rural, especialmente de la mujer indígena.⁴⁷

Las condiciones de pobreza vienen acompañadas de serias deficiencias en la cobertura de los servicios sociales básicos. Pasamos a examinar un poco más de cerca dos de los campos más significativos del desarrollo humano: salud y educación. Las condiciones de salud presentan severas brechas interétnicas que se mantienen con los años y, en algunos casos, se agudizan.⁴⁸ Los indicadores que generan mayor alarma son los de mortalidad infantil, desnutrición y mortalidad materna; hacen referencia al acceso a servicios básicos de salud, pero también a la desigual estructura social del país. Por ejemplo, al hablar de los altos índices de desnutrición crónica en los niños indígenas, no se puede evitar una reflexión que considere las condiciones de pobreza o exclusión que impiden proveer una mejor alimentación a los infantes. Las tasas de desnutrición de los niños indígenas (69.5%) prácticamente duplican la de los niños ladinos (35.7%). Se ha estimado que le tomará a la población ladina veinte años para superar el problema, en tanto que a la población indígena le tomaría ochenta.⁴⁹

La mortalidad materna se refleja en diversos estratos socioeconómicos del país. En Guatemala, dos mujeres mueren cada día por causas relacionadas con el embarazo. La proporción de mortalidad materna es tres veces mayor entre las mujeres indígenas (211/1.000 nacidos vivos) que entre las ladinas (70/1.000 nacidos vivos). En los últimos años, la desaceleración de este indicador tiende a ser mayor en los departamentos de menor concentración indígena.

Es muy evidente la desigualdad de tratamiento por parte del Estado en las áreas de población mayoritariamente indígena. En general, se puede afirmar que existe una cobertura menor en los departamentos con mayor población indígena. Así, mientras que en los departamentos con mayor concentración indígena, un puesto de salud atiende 16,600 personas, los departamentos con mayoría ladina cuentan con un centro de atención para cada 7,800 habitantes (la media nacional es un puesto de salud por cada 13,400 habitantes).

⁴⁴ Guatemala está compuesta por aproximadamente once millones de habitantes, de los cuales la población indígena alcanza aproximadamente el 45% y el 60% del total de habitantes. La mayor parte de la población pertenece al pueblo Maya (incluyendo sus 22 grupos etnolingüísticos: Achi, Akateko, Awakateko, Chalchiteko, Ch'orti', Chuj, Itza', Ixil, Jakalteko, Kaqchikel, K'iche', Mam, Mopan, Poqomam, Poqomchi', Q'anjob'al, Q'eqchi', Sakapulteko, Sipakapense, Tektiteko, Tz'utujil y Uspanteko), y los pueblos Garífuna y Xinka. El resto de la población se ha expresado tradicionalmente en contraposición a los anteriores, siendo clasificados como *no indígenas* o ladinos, según el censo de 2002.

⁴⁵ Banco Mundial, INFORME GUAPA 2000/20001, p. 8.

⁴⁶ Véase Informe del Banco Mundial, y el INDH, Guatemala: PNUD; 2005. Véase también anexo.

⁴⁷ Informe del Banco Mundial, GUAPA, 2001. Ver capítulos 2 y 4.

⁴⁸ En esta sección, nos referiremos a brechas interétnicas como las que se producen entre las categorías «indígena» y «no-indígena» / «ladino», dado que la mayoría de datos del sector salud se presentan de este modo. Véase Sáenz de Tejada, *Informe sobre Desarrollo Humano en Guatemala*, INDH, Guatemala: PNUD; 2005.

⁴⁹ Cf. Sandra Sáenz de Tejada, “Diversidad étnica y acceso diferenciado a los servicios de salud y educación”, en este volumen.

En el año 2003, Sáenz de Tejada realizó una comparación del gasto público en salud per cápita por departamento según la concentración de población indígena y no indígena. La autora encuentra que en las regiones de mayor concentración indígena, la inversión por persona fue de Q80.46, mientras que en regiones prioritariamente ladinas fue de Q97.95. Además, el gasto se centraliza en la región metropolitana (Q349.61 per cápita), lo que probablemente explica la concentración hospitalaria en esta área del país.⁵⁰

En el ámbito de la educación, las cifras son similares en cuanto a la brecha interétnica, constituyendo una de las peores de América Latina. El censo del año 2002 indica una tasa de alfabetismo que oscila alrededor del 69% de la población. Esto implica que no puede leer ni escribir un 31% de la población guatemalteca, tasa de analfabetismo que sólo es superada por Nicaragua y Haití. Sáenz de Tejada analiza la relación entre el alfabetismo y la etnicidad, observando que existe una amplia brecha entre el total de alfabetos indígenas (52.3%) y ladinos (79.6%). La brecha es de 27.3%, siendo liderada por la población ladina. En los últimos años se ha reportado una disminución de las brechas interétnicas (en general, se observa un incremento del alfabetismo que oscila entre el 4% y el 8%), pero ello no implica cambios en las posiciones: las mujeres indígenas, urbanas y rurales, cuentan con los peores indicadores (54.7% y 34.7%, respectivamente).⁵¹

En su informe para esta investigación, Sáenz de Tejada señala que “si bien los indígenas tienen medias de escolaridad abismales, sus indicadores han ido mejorando lentamente: el adulto promedio indígena tuvo una escolaridad media de 2.5 años en 2000, un aumento de 92% en relación a la media de 1989 (1.3 años); el incremento entre los ladinos fue menor (24% -1.1 años-), lo que muestra que la brecha étnica tiende a cerrarse.” En general, se observa que los indígenas tienen menor escolaridad en todos los grupos de edad y que, en promedio, llegan a la mayoría de edad sin haber completado la educación primaria. Los ladinos, por el contrario, logran completar la primaria a los 16 años.⁵²

⁵⁰ Sáenz de Tejada, *Informe sobre Desarrollo Humano...* p. 11.

⁵¹ Sáenz de Tejada, “Diversidad étnica y acceso diferenciado a los servicios de salud y educación”, basado en datos del X Censo de Población y V de Habitación, 1994 y XI Censo de Población y VI de habitación, 2002.

⁵² Sáenz de Tejada, *Ibid.*, señala que el crecimiento no sólo es desigual, sino que tampoco responde a la densidad poblacional: “al comparar tres departamentos con población similar: Totonicapán, Sololá y Santa Rosa, se observa que la disponibilidad de puestos de salud (17, 33 y 55, respectivamente) es marcadamente diferente.

Usando los datos de la ENCOVI, Edwards y Winkler han indagado sobre la escolaridad media necesaria para superar la línea de la pobreza.⁵³ Señalan que un hombre ladino podría mantener una esposa y dos hijos si tiene 10.7 años de escolaridad, una mujer indígena necesitaría 21 años de escolaridad (en comparación, la mujer ladina necesitaría 13.5 años; en tanto, el hombre indígena, 15.5). Esto lo explican como resultado de la articulación entre calidad educativa, selección del empleo y remuneración del mercado laboral.⁵⁴

En la investigación realizada para este informe sobre la formulación de políticas públicas contra el racismo y la discriminación étnica en Guatemala, Wilson Romero, basado en otros estudios del Banco Mundial acerca de los costos de la discriminación en la población indígena femenina y rural en Guatemala, llegó a la conclusión de que los costos de la discriminación no sólo afectan a las personas más vulnerables, profundizando la pobreza y la exclusión e incrementando la brecha de las desigualdades, sino que tiene un costo para el Estado y para toda la sociedad en general. A este costo, él lo llama “costo de oportunidad” y cree que éste se puede medir en una pérdida de crecimiento real del conjunto de la economía.

A su juicio, para el año 2003, el costo nacional de la discriminación fue de 6,000 millones de quetzales, el equivalente al 3.3% del PIB, con lo que demuestra que “con la discriminación perdemos todos” los más vulnerables, las empresas y el Estado.

3.4.1. Las organizaciones indígenas-ladinas y su reflexión sobre el racismo y la discriminación

Frente a esta situación histórica de desigualdad económica -en parte provocada por la discriminación étnico-racial,

Es más, El Progreso, con menos de la mitad de la población de Totonicapán, tiene el mismo número de hospitales y centros de salud, pero significativamente más puestos de salud (28 vs. 17). De igual forma, Alta Verapaz, con más del doble de población, tiene apenas dos tercios de los puestos de salud de Jutiapa”. Se entiende que Totonicapán, Sololá y Alta Verapaz cuentan con una mayoría de población indígena, mientras El Progreso, Santa Rosa y Jutiapa con mayoría ladina.

⁵³ J. Edwards, y Donald R. Winkler, “Capital humano, globalización y asimilación cultural: Un estudio aplicado a los Mayas de Guatemala”; en Donald R. Winkler & Santiago Cueto (Eds.), *Etnicidad, raza, género y educación en América Latina*, Santiago, Chile: PREAL; 2004, p. 133-177.

⁵⁴ Sáenz de Tejada, “Diversidad étnica y acceso...”, en este volumen.

que contribuye a mantener y profundizar la brecha de la pobreza entre indígenas y ladinos-, a mediados de la década de 1990, de manera muy novedosa, surgió un movimiento social de carácter reivindicativo formado por indígenas en su mayoría. Algunos -provenientes de diferentes grupos y colectivos étnicos que se unificaron en torno a una serie de reivindicaciones étnicas, culturales y sociales- lo han denominado «movimiento maya».⁵⁵

El movimiento maya o indígena es definido como “la movilización política de organizaciones, instituciones, grupos y personas indígenas, que a través de su propia acción, tratan de transformar la relación entre la población indígena y el Estado-nación guatemalteco”. Tiene un denominador común: “su autonomía de acción: el que ellos mismos, como indígenas o como mayas, son quienes han de decidir sobre su propio futuro y su relación”.⁵⁶

El movimiento social guatemalteco ha girado en torno a la reivindicación de los derechos humanos y de los derechos étnicos, según sus orientaciones, su desarrollo y sus prácticas mayoritarias. Ha sido catalogado por muchos autores, como un movimiento social y político con dos vertientes: una con énfasis en lo cultural (*mayanistas*, aquéllos que dan primacía a los aspectos del idioma, la cultura, la discriminación, la religión y la preservación de la identidad); y otra, con énfasis en lo popular (*populares*, aquellas organizaciones cuyo énfasis está puesto en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, y se encuentran más vinculadas a asociaciones de desarrollo).⁵⁷

La peculiaridad de los movimientos sociales ha sido la vinculación entre desarrollo, etnicidad y democratización, con una fuerte presencia indígena en todos ellos. En el área rural, cabe resaltar tres organizaciones que poseen más de 20,000 miembros y que cuentan con una fuerte presencia popular e indígena en su seno. Estas tres organizaciones son las que mayores movilizaciones sociales han realizado en los últimos tiempos.

La primera, la Organización de Derechos Humanos (CERJ), surge en 1988, en Quiché, para protestar por el reclutamiento forzoso y por la presencia de patrullas de autodefensa civil reclutadas entre miembros de las comunidades; cuenta con 200,000 afiliados, y su base social es indígena y ladina.

La segunda, la Coordinadora Nacional Indígena Campesina (CONIC), es la más numerosa y combativa. Su base social se encuentra en el occidente del país y sus reivindicaciones se centran en la recuperación de la tierra y en la protección de sus derechos socioeconómicos y laborales; forma parte de la plataforma agraria y ha tenido una enorme actividad política en los últimos años.

La tercera, la Defensoría Maya, es la que posee unas reivindicaciones exclusivamente étnicas y ofrece apoyo legal a los indígenas que han padecido abusos o han sido víctimas de la discriminación.⁵⁸

Un paso importante en las conquistas del movimiento maya ha sido la creación de la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas, creada en octubre del 2002 por decreto gubernativo No. 390-2002 como un órgano de formulación y seguimiento de políticas y acciones orientadas al cumplimiento de las funciones que la Constitución Política de la República y las leyes le fijan al Gobierno de la República, en cuanto a garantizar la igualdad entre las personas y hacer efectivos los mandatos contenidos en los artículos del 66 al 70 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Según sus estatutos, la misión de la CODISRA es construir las bases para eliminar las causas de la discriminación y del racismo, en sus niveles ideológico, estructural, institucional e interpersonal, mediante la formulación, implementación, evaluación y actualización permanente de una política de estado y la revisión de las políticas públicas institucionales.

Con el fin de contribuir a paliar esta situación, la CODISRA ha presentado el Plan Estratégico 2005-2025 para precisar con claridad acciones de corto, mediano y largo plazo, a efecto de enfrentar el problema de discriminación y de racismo en el país con participación de la sociedad civil, principalmente de los pueblos indígenas. La estrategia de incidencia política establece definir la Política Pública en esta materia.⁵⁹

⁵⁵ La identidad de «maya» surge como una identidad nueva y emergente que responde a una elaboración político intelectual realizada por un sector de la población, que aún no ha sido asumida por la totalidad de la población indígena de Guatemala, para la que todavía resulta difícil revertir la interiorización que siguen viviendo cotidianamente. Cf. (INDH, 2005) Roddy Bret, *Movimientos sociales, etnicidad y democratización en Guatemala, 1985-1996*, Guatemala: F & G Editores; 2006.

⁵⁶ Santiago Bastos y Manuela Camus, *Entre el mecapal y el cielo: desarrollo del movimiento maya en Guatemala*, Guatemala: CHOLSAMAJ y FLACSO; 2003.

⁵⁷ Brett, *Movimientos sociales, etnicidad...*

Uno de los cuestionamientos centrales de los analistas ladinos ha sido preguntarse qué es lo que se entiende por «ser maya». La identidad «maya» responde a una elaboración político-intelectual realizada por un sector de la población, que aún no ha sido asumida por la totalidad de la población indígena de Guatemala, para la que todavía es difícil revertir la interiorización que siguen viviendo cotidianamente.⁶⁰ Para Bastos y Camus, el movimiento maya o indígena es definido como “la movilización política de organizaciones, instituciones, grupos y personas indígenas, que a través de su propia acción tratan de transformar la relación entre población indígena y el Estado-nación guatemalteco”. Esta definición permite a estos investigadores rastrear las diferentes formas de expresión que el movimiento ha tenido. Identifican como común denominador de esta movilización su “autonomía de acción: el que ellos mismos, como indígenas o como mayas, son quienes han de decidir sobre su propio futuro y su relación”.⁶¹

El movimiento maya -según sus orientaciones, su desarrollo y sus prácticas mayoritarias- ha sido catalogado por muchos autores como movimiento social y político con dos vertientes: una con énfasis en lo cultural (aquellos que dan primacía a los aspectos del idioma, la cultura, la discriminación, la religión y la preservación de la identidad) y otra con énfasis en lo popular (aquellas organizaciones cuyo énfasis está puesto en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, y se encuentran más vinculadas a asociaciones de desarrollo).

A juicio de Cojtí, de las más de 350 organizaciones mayas, aproximadamente 40 son las de mayor referencia por su activismo, notoriedad y representatividad. Sin embargo, vale la pena resaltar que existe una fuerte inestabilidad en la permanencia de estas organizaciones.⁶² Según Gálvez y Bastos, las organizaciones mayas han sufrido un proceso de ruptura y desmembración después de la Consulta Popular, por su falta de representatividad y su carácter elitista; sin embargo, para algunos analistas esta desmembración es una señal de crecimiento y madurez porque el movimiento ha ganado en una mayor “capacidad de propuesta, de diálogo y de negociación”.⁶³

⁶⁰ Richard N. Adams, y Santiago Bastos. *Las relaciones étnicas en Guatemala, 1944-2000*. Guatemala. CIRMA, 2003. Euraque, Gould y Hale, *Memorias del Mestizaje...*

⁶¹ Bastos y Camus, *Entre el mecapal y el cielo: desarrollo del movimiento maya en Guatemala*, Guatemala: CHOLSAMAJ y FLACSO; 2003.

⁶² Ver anexo.

⁶³ Bastos y Camus, *Entre el mecapal...* Hugo Cayzac, Ana Silvia Monzón e Hilda Morales, “Estado Pueblos Indígenas y Mujeres,

Lo que es indudable es que se ha producido un enorme crecimiento y ocupación de nuevos espacios públicos, teniendo fuerte presencia en los movimientos sociales, partidos políticos o en el Estado. Dichos espacios han sido llamados “rendijas de participación o ventanillas de inclusión”;⁶⁴ no obstante, suponen una novedad en el ámbito de la participación política y en las cuotas de representación pública. La irrupción del movimiento maya y de la presencia de los mayas en los últimos tres gobiernos ha sido notoria y su contribución teórico-política al cumplimiento de los Acuerdos de Paz ayudó a visibilizar el problema del racismo y de la discriminación a nivel nacional e internacional. La posibilidad de tener un o una presidenta indígena en las próximas elecciones -o en las del año 2012- es bastante probable, por lo que nos encontramos con un panorama nuevo y enormemente esperanzador.

A pesar de los enormes avances que se han producido en esta materia, en los últimos diez años, las evaluaciones sobre discriminación y racismo -y los datos aparecidos de nuevas encuestas- no parecen muy halagüeñas en la medida en que varios informes internacionales y organizaciones nacionales apuntan a que el racismo y la discriminación no han disminuido sustancialmente en los últimos años. Las conclusiones de los resultados del decenio sobre los Pueblos Indígenas apuntan a que se produjo retroceso y agravamiento en los niveles de pobreza y de racismo en el país. El informe del Relator de la ONU para Guatemala, en materia de discriminación y racismo, apuntó a que en el país es aún muy fuerte la pervivencia del racismo y de la discriminación; recomienda que se hagan estudios en profundidad, se investiguen más casos y se establezcan leyes más fuertes que penalicen la discriminación.⁶⁵

La Procuraduría de Derechos Humanos señaló la persistencia de actitudes y prácticas racistas contra la población indígena con base en once casos paradigmáticos

de la represión a la convivencia democrática”; en *Revista de Estudios Interétnicos*, No. 17, octubre de 2004. Víctor Gálvez et al., *¿Qué sociedad queremos?, Una mirada desde el movimiento y las organizaciones mayas*, Guatemala: FLACSO; 1997.

⁶⁴ Demetrio Cojtí Cuxil, *Configuración del Pensamiento Político del Pueblo Maya*, Guatemala: CHOLSAMAJ-SPEM; 1995. Instituto Nacional de Desarrollo Humano, *Diversidad étnico-cultural: la ciudadanía en un Estado plural*, Guatemala: PNUD, IDH; 2005.

⁶⁵ El Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y todas las Formas de Discriminación. Informe del Sr. Doudou Diène, Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia Adición. Misión a Guatemala, 11 de marzo de 2005.

de hombres y mujeres indígenas que, durante el año 2004, “fueron encarcelados, golpeados y humillados por vestir el traje regional” y que “acudieron a la escuela con su traje o entraron a lugares públicos de donde fueron expulsadas”. Especialmente relevante fue el caso de Irma Alicia Velásquez Nimatuj, quien fue expulsada de un bar de cerveza en una zona residencial de la capital “por ir vestida de india”, negándole su identidad como mujer maya.⁶⁶

El Presidente de la Comisión Presidencial de la CODISRA, Ricardo Cajas, en su discurso a la Vicepresidencia de la República, señaló que “resulta indispensable encontrar el apoyo del Estado y de sus tres poderes en el reconocimiento de la existencia del racismo y la discriminación en Guatemala que... esencialmente es histórica, estructural, institucional, legal y actitudinal”.

A nivel de las organizaciones mayas y de la sociedad civil, merece destacar tres informes:

a) El primero es el elaborado por el Consejo Nacional de Educación Maya (CNEM), “El racismo contra los Pueblos Indígenas”. Sus aportes fundamentales en relación al tema radican en enfatizar la vigencia del racismo en la actualidad, no sólo en el Estado -aspecto que ya ha sido debatido-, sino en las relaciones interpersonales, y en esbozar lo que llaman el «perfil del nuevo racista», que pasa de un «racismo grosero y vulgar» a un racismo políticamente correcto, que no acepta la igualdad de hecho ni de derecho y que rechaza toda política pública de discriminación positiva por considerarse como una forma de excluir a los ladinos.

Otro de los aportes del informe es evaluar “la nueva imagen negativa del racista criollo-mestizo” ante el ascenso de los Pueblos Indígenas y advertir de los peligros que esto conlleva. Este nuevo racismo confiere al indígena nuevos atributos negativos como que éstos degradan las instituciones con su presencia en el Estado. Estos nuevos tópicos, tratan de impedir el avance de los pueblos indígenas y de “revertir el racismo tornando a los indígenas como racistas y a los ladinos, en sus víctimas”.⁶⁷

Proponen la incorporación plena y en igualdad de derechos al acceso al trabajo -como factor principal de integración social-; la participación interétnica en el juego democrático; la condena contra todo tipo de racismo con sanciones duras y ejemplarizantes; una educación multi e intercultural en las aulas y fuera de ellas para la creación de valores y desactivación de prejuicios; políticas que aseguren la participación plena de grupos étnicos en la política local y nacional; políticas específicas sobre el uso de los idiomas y de la religión; y por último, una política de rectificación de la exclusión económica mediante inversiones sociales, reconocimiento de demandas colectivas, medidas positivas en beneficio de los pueblos discriminados.

b) Otro de los estudios que merece resaltar es el elaborado por la sociedad civil para analizar el informe gubernamental presentado por el Estado a la Comisión Internacional sobre “la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial”. El valor de este informe es ser una propuesta conjunta entre católicos y protestantes, mayas y ladinos, para proporcionar información sobre las formas de discriminación racial aún vigentes en Guatemala. Si bien no realiza aportes conceptuales, sí pone énfasis en aquellos aspectos que debe cumplir el Estado, quien ha ratificado todos los convenios al respecto.

A juicio de este colectivo, coordinado por Prodesa, la Federación Luterana Mundial y CEIDEC,⁶⁸ las conclusiones más relevantes que indican el nivel de posicionamiento de la sociedad civil a este respecto son:

- ◆ *No existe una política estatal contra la discriminación racial. Las medidas y acciones adoptadas contra la discriminación racial son dispersas, superficiales, carecen de respaldo financiero estable y son vulnerables a las decisiones de cada gobierno de turno. El concepto oficial sobre discriminación racial está subsumido en la discriminación en general, lo cual impide un debido reconocimiento a la historia de opresión de los pueblos indígenas.*

⁶⁶ Resolución del Procurador de los Derechos Humanos, en *Protección y Defensa de los Pueblos Indígenas*, Guatemala: ASDI; 2004.

⁶⁷ Consejo Nacional de Educación Maya (CNEM); investigador principal, Demetrio Cojtí Cuxil; cargadores, Germán Rodolfo Leiva y Juana Vázquez, “El racismo contra los Pueblos indígenas”, febrero de 2005.

⁶⁸ Informe de la Sociedad civil “Una Mirada de los Pueblos indígenas sobre la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial”, Prodesa, Federación Luterana Mundial, CEIDEC y Oxfam, febrero de 2006.

- ◆ Las acciones estatales sobre interculturalidad y multiculturalidad carecen de coherencia. El Estado no promueve la interculturalidad sobre la base de reconocer y difundir públicamente la inequidad existente entre las diversas culturas. *El Estado tampoco ha promovido una amplia discusión y difusión sobre la historia del racismo.* El Estado y las élites no asumen la interculturalidad y el multiculturalismo como un proceso que implica propuestas, negociación y construcción, sino que lo reducen a discursos homogeneizadores.

En Guatemala, se corre el riesgo de folclorizar las acciones sobre la interculturalidad y la multiculturalidad.

- ◆ La prohibición de la discriminación racial está subsumida en un concepto de discriminación en general, lo cual implica una flagrante violación a los fundamentos de la Convención. *Hacen falta varias reformas legales e institucionales para garantizar la eficacia de la persecución del delito de discriminación por motivos de raza.* Se está abriendo una brecha entre las denuncias por racismo y sus correspondientes sanciones.
- ◆ *El racismo golpea más fuerte a las mujeres indígenas. Son ellas las que cuentan con los índices más bajos de bienestar y dignidad, y son las más excluidas del goce de los derechos políticos.* Se ven afectadas en sus derechos reproductivos, en sus derechos civiles y en sus derechos socioeconómicos. Las mujeres indígenas trabajadoras constituyen el conglomerado a quienes se les violentan de modo absoluto sus derechos laborales.
- ◆ La discriminación racial en Guatemala se mantendrá y profundizará *si el Estado no implementa políticas de redistribución de la riqueza, de promoción del desarrollo comunitario y de seguridad alimentaria. Hasta la fecha, las medidas de promoción y apoyo a las comunidades campesinas son clientelares y están subordinadas a los intereses de las*

*grandes empresas de exportación de productos no tradicionales.*⁶⁹

Como se ve por las conclusiones de este informe consensuado por muchos sectores de la sociedad civil, las conclusiones a las que llega son muy similares a las apuntadas por nosotros en el informe sobre políticas públicas contra el racismo y la discriminación, y obedecen a un sentir generalizado de toda la población, poniendo énfasis en los planos o espacios en donde el racismo se manifiesta con más énfasis en el Estado. Recalca la importancia del ámbito jurídico y judicial y, sobre todo, insiste en la importancia de vincular el racismo con la distribución de la renta y de la riqueza y relacionarlo con la exclusión social.

- c) El tercer informe que merece la pena destacar es el de Naleb', otro colectivo maya y ladino en donde se encuentran intelectuales como Álvaro Pop, Otilia Lux de Cotí, Hugo Us, Ricardo Grisales y Vilma Sánchez, de una gran experiencia y conocimiento en estos temas. El informe titulado "Por una sociedad sin discriminación ni racismo: Un compromiso de Nación" posee algunos aspectos teóricos y conceptuales relevantes.

En primer lugar, vincula el racismo al discurso y a la práctica discriminatoria de la clase dominante y considera que éste ha sido histórico-estructural y que apenas ha variado a lo largo de la historia. En segundo lugar, vincula la discriminación y el racismo a la democracia, considerando que representa "una amenaza al funcionamiento democrático de la sociedad, y que, "hay una disfunción de las instituciones democráticas y una contradicción peligrosa entre los principios de la democracia y la realidad sociopolítica". En tercer lugar, señala un aspecto muy novedoso y poco abordado en otros estudios e informes: el racismo "retrasa el reconocimiento de la ciudadanía de los indígenas", debido a la estructura tradicional partidaria y a la desconfianza de la participación de los indígenas en los partidos a nivel de liderazgo.⁷⁰

Es el único informe que vincula el racismo a la nación, no sólo en el título que ya supone una novedad sustancial, sino

⁶⁹ *Ibíd.* pp. 19 y 20. El subrayado es mío.

⁷⁰ Organización Naleb'. "Marco global de política de Estado por una sociedad sin discriminación ni racismo. Un compromiso de nación", documento síntesis (sin publicar), septiembre 2005, p. 7.

en la necesidad de establecer un compromiso y “un pacto fundamental de nación sin racismo ni discriminación”. Propone “ir construyendo diálogos más profundos que permitan ir solidificando un proyecto de nación surgido de la diversidad y del pluralismo cultural”.⁷¹

En todos los estudios, se hace especial énfasis en varios aspectos novedosos y que resultan fundamentales para el conjunto de la población:

- ◆ La escasa importancia que la investigación y el Estado han dado al racismo como eje histórico estructural y la necesidad de releer la historia desde este punto de vista.
- ◆ El papel que ha jugado el Estado en no reconocer a los indígenas el acceso a los servicios públicos y en practicar una política de Estado excluyente o asimilacionista.
- ◆ La importancia que posee el racismo y su vinculación con la pobreza y la exclusión.
- ◆ La necesidad de incorporar una legislación que contemple la penalización de la discriminación racial como delito.
- ◆ El énfasis en que el actor social más afectado por el racismo y la discriminación son las mujeres indígenas.

Lo que parece bastante contradictorio después de todos estos informes nacionales e internacionales es que, tras todos estos datos que resaltan la enorme importancia del racismo y de la discriminación en nuestra sociedad, el Informe de Desarrollo Humano del PNUD opina que, a pesar de todos los datos, en Guatemala no hay racismo, o ¿hay racistas sin racismo?⁷²

Ello nos hace ver, una vez más, la verdadera magnitud del racismo: a pesar de su constatación empírica, a pesar de la incuestionable interpretación de los datos presentados en innumerables informes y estudios nacionales e internacionales, el PNUD y los antropólogos culturales continúan negando la evidencia. ¿Es miopía,

encubrimiento o posee una intencionalidad política de preservar el sistema de dominación vigente?

3.4.2. Otros estudios realizados recientemente sobre el racismo y la discriminación

En el año 2005, y por primera vez en la historia de Guatemala, Prensa Libre, el diario de mayor tirada, pasó una encuesta a un universo poblacional amplio en toda la República y llegó a la conclusión de que Guatemala es un país racista.⁷³ Algunos datos aportados por esta encuesta muestran que el 94.3% de los encuestados afirma que existe discriminación y que ésta es padecida por los indígenas.

El factor racial sigue pesando en la medida en que el 74.8% de los ladinos reconoció tener “sangre española o extranjera”, mientras que sólo el 58.7% afirmó tener “sangre indígena”. Esto se ve reforzado por el 47.7% que aún considera al apellido de origen español como mejor condición que el apellido indígena. Un 74% del conjunto de la muestra considera que ser rubio o «canche» da mayores oportunidades para participar en el mercado laboral, en comparación con ser moreno. Lo mismo sucede con aquéllos que poseen un apellido de origen español o no indígena.

Los estereotipos relacionados al trabajo y a la etnicidad muestran que éstos son reproducidos y asumidos por los mismos grupos. Los indígenas se consideran mejores para “las tareas del campo” (96.5%) mientras que los ladinos se desenvuelven mejor en los trabajos de oficina (57.8%). En general, las preguntas dirigidas a visibilizar la imagen que tanto ladinos como indígenas tienen de sí mismos y del otro muestran que ambos conglomerados reproducen los estereotipos: El estereotipo funciona: “los mayas son “trabajadores, honrados y sucios”. Por otra parte, los ladinos son “holgazanes, limpios de cuerpo, pero muy corruptos”. El estereotipo colonial del indio vago y haragán se modifica y se invierte hacia el ladino.

De acuerdo con los encuestados, los esfuerzos por generar una sociedad intercultural no han tenido mayor impacto, dado que perciben que las condiciones han empeorado. El 49% considera que ha habido un aumento en la discriminación hacia el indígena, dato que se agudiza al

⁷¹ *Ibíd.* pp 17 y 26.

⁷² Instituto Nacional de Desarrollo Humano, *Diversidad étnico-cultural...*

⁷³ *Prensa Libre*, encuesta realizada por Vox Latina, 28 de agosto de 2005, 1,421 adultos encuestados, hombres y mujeres tanto del área rural como urbana.

contar únicamente a los encuestados indígenas (56.2%). La dimensión de las acciones que ha realizado el actual gobierno respecto a este tema es calificada principalmente como “muy poco” (49.5%). Esto mismo podría estar relacionado con la apreciación del agravamiento de las tensiones en las relaciones interétnicas.

En relación con los prejuicios y estereotipos, tampoco ha habido una gran variación. Del estereotipo colonial del indígena como vago, conformista, mentiroso y salvaje, se le unieron en el siglo XIX prejuicios raciales como inferior, irredimible, sucio, feo, degenerado físico y psicológico, inculto e ignorante. Con la contrainsurgencia, se le añadieron los epítetos de comunista, revolucionario, traidor, satánico y, de nuevo, irredimible y degenerado.

En la actualidad, los tópicos no han variado mucho: tal vez hay un énfasis mayor en los aspectos culturales, en la medida en que se les reconoce que son personas que proceden de una cultura ancestral, pero que no poseen educación ni buenas costumbres; sin embargo, siguen persistiendo los tópicos liberales de raza inferior, sucia y maloliente, de escasas costumbres, salvaje y bárbara; se enfatiza más en que es traidor, aprovechado y desagradecido y, además, que no sabe comportarse, es “palurdo y bestia e incivilizado”.

Recientemente, para la Vicepresidencia de la República de Guatemala, se realizó una investigación de campo en la que se entrevistó a 40 mujeres mayas rurales entre 45 y 55 años, de escasos recursos y de nivel de escolaridad bajo. De sus historias de vida, se desprenden claramente los niveles de racismo y discriminación de los que han sido objeto a lo largo de toda su vida. Los tópicos y frases más frecuentes en casi todas las historias fueron llamarlas despectivamente: «Menchú», «ixtas», «marías», refiriéndose de forma despreciativa a la premio Nobel, Rigoberta Menchú, o la invisibilización de las mujeres al llamarlas a todas con el nombre de María. Otras prácticas racistas que aparecían en las historias de vida: “decían que nosotros no valíamos ni un len, que puras champeras éranos”; “india tenías que ser”; “indias cochinas”. se tiende a ignorarlas o invisibilizarlas con expresiones como: “no me veían”, “me ninguneaban”, “no me tenían en cuenta”. También abundan las historias de violencia doméstica o violaciones, aspectos muy comunes en el servicio doméstico.⁷⁴

⁷⁴ Aura Marina Chojlán, Marcela Gereda y Alba Cap, *Historias de vida de mujeres guatemaltecas, en “¡Por una cultura de igualdad y pluralismo, contra el racismo y la discriminación!”*, en este volumen.

En relación al prejuicio, Hurtado de Mendoza realiza en este informe una interesante y novedosa aportación en relación a los estilos de prejuicio que se manifiestan en la población universitaria guatemalteca de cuatro de las principales universidades del país. Llegando a la conclusión de que existen tres estilos de prejuicio: el sutil, el igualitario y el manifiesto. Éste último expresa un racismo muy alto y virulento, se encuentra en estrecha relación con la percepción identitaria, con el tipo de universidad, y sobre todo se relaciona estrechamente con la proximidad o lejanía de contacto con la población indígena. El aporte, entre otros, radica en verificar que, a mayor contacto y relación intergrupal e interétnica, menor grado de prejuicio hacia la población indígena.⁷⁵

El trabajo realizado para el informe de la Vicepresidencia, coordinado por Lucía Verdugo, sobre el análisis del discurso y las prácticas discriminatorias en cinco medios de comunicación escrita en Guatemala en diferentes momentos históricos que generan polémica y debate, llega a conclusiones similares a las anteriormente citadas, resaltando el hecho de que ha habido una modificación al discurso y a las prácticas discriminatorias y a la manera de percibir a los indígenas. No obstante, aún prevalecen los tópicos racistas en la prensa diaria. Éstos se manifiestan expresamente en negar la existencia del racismo o reconocerlo como algo del pasado; en continuar insistiendo en la incapacidad de los pueblos indígenas para ejercer el poder porque “son tontos y no son aptos para gobernar”; en la idea de que la multiculturalidad supone la fragmentación del Estado y la kosovarización de Guatemala: con frases como “el Kosovo Chapín” va ya de boca en boca de cientos de miles de guatemaltecos y de extranjeros aquí residentes”.

Se continúa con el estereotipo de que los indios “son violentos y vengativos” y que amenazan con sublevarse y, por último, la idea de que el racismo se ha invertido y ha cambiado de actores: ahora son los indígenas los que discriminan al ladino, lo que ha venido denominándose “racismo a la inversa”.⁷⁶

Todos estos estudios de carácter interdisciplinario sobre análisis del discurso de las prácticas discriminatorias

⁷⁵ Alejandra Hurtado de Mendoza Casaús, “Estilos de prejuicio en la población universitaria guatemalteca”; en el volumen III de esta colección.

⁷⁶ Lucía Verdugo et al., “Análisis crítico del discurso de cuatro casos paradigmáticos en la prensa guatemalteca”; en el volumen V de esta colección.

y sus expresiones nos llevan a concluir que la sociedad guatemalteca es una sociedad racista, como la brasileña, en donde se juntan las expresiones verbales con las actitudes discriminatorias y vejatorias, que vinculan el racismo estructural con el racismo simbólico basado en la creencia de la superioridad intrínseca o natural de la élite de poder, que se considera «blanca».

Concluimos afirmando, a la luz de los hechos históricos, de las prácticas sociales y del análisis del discurso, que el racismo en Guatemala es un factor histórico y estructural. Histórico, porque tiene una trayectoria de larga duración que no desaparece desde la colonia hasta nuestros días; simplemente, va mutando y ampliando o reduciendo sus espacios de actuación en función de la correlación de fuerzas en el bloque del poder. Además, es estructural e institucional porque permea y atraviesa todas las instituciones de la sociedad civil y del Estado y es desde el Estado que ejerce un tipo de dominación racial que, en ocasiones determinadas, se expresa como segregación residencial, como exclusión económica y política de la ciudadanía, o como políticas eugenésicas, hasta llegar al exterminio con los actos de genocidio en las últimas décadas del siglo XX.

A lo largo de la historia, estas mutaciones y metamorfosis del racismo, y de sus instituciones, con presencia en diferentes espacios públicos y privados, han producido lo que algunos autores llaman una naturalización del racismo o una cotidianeidad del mismo, lo cual lo hace todavía más difícil de evidenciarlo porque está presente en todos los espacios, se expresa y se dispersa en todos los ámbitos: en la educación, en la academia, en las formas de la vida cotidiana, en los medios de comunicación, en los chistes, en el imaginario colectivo. Este racismo no se ve, pero se toca; es invisible, pero se siente y, sobre todo, lo padece cotidianamente más de la mitad de la población.

Es un racismo estructural y simbólico en la medida en que el discurso naturaliza la superioridad de un grupo y de una cultura sobre las otras y las prácticas racistas, expresadas en actitudes, conductas, estereotipos y prejuicios, aseguran y consolidan el sistema de dominación de una élite de poder. El racismo de Estado reproduce, retroalimenta e incluso lleva a cabo políticas de exclusión económica y de acceso a los bienes y servicios básicos como son vivienda, salud y educación, incrementando los costos de discriminación hacia los indígenas. El Estado excluye o no promueve la participación ciudadana y la política de los Pueblos Indígenas. Incluso, en momento de crisis de dominación, ha

llegado a diseñar y a ejecutar actos de genocidio en contra de la población maya.

Quiero terminar con un fragmento de un gran literato guatemalteco, a quien le pedimos para la investigación un ensayo sobre el tema del racismo. En el siguiente párrafo, expresó de forma magistral la pervivencia del racismo en nuestro país:

Pero el racismo, como la tos, no se puede ocultar. Emerge porque existe suprimido, y lo suprimido generalmente emerge de una manera impulsiva y súbita y muy violenta y camuflada siempre en las palabras, en el lenguaje, en los chistes y en las bromas.

Nos delatamos en el lenguaje. Allí desenmascaramos la realidad que tanto deseamos esconder, que enfáticamente tratamos de negar. Si el lenguaje es la casa del ser, como proponía el filósofo alemán Martín Heidegger, la casa del guatemalteco está fundida sobre la discriminación y cimentada sobre el racismo y en cualquier momento tiembla un poquito y se desmorona sobre todos.

El lenguaje coloquial del guatemalteco -sus expresiones y dichos y en especial sus chistes y bromas- es un lenguaje ardientemente racista, siendo el indígena y la cultura del indígena los blancos fáciles para desembocar todo el suprimido odio racial.⁷⁷

4. Anexo

Algunos logros del movimiento indígena que se han plasmado en Acuerdos Gubernativos:

- 1 Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco -FODIGUA-. Acuerdo Gubernativo No. 435-94.
- 2 Academia de Lenguas Mayas de Guatemala -ALMG-. Decreto Legislativo No. 65-90.
- 3 Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural -DIGEBI-.

⁷⁷ Eduardo Halfon, "Torres de Marfil"; en el volumen IV de esta colección.

- 4 Defensoría de la Mujer Indígena -DEMI-. Acuerdo Gubernativo No. 525-99.
- 5 Comisión Presidencial contra el Racismo y la Discriminación. Acuerdo Gubernativo No. 390-2002.
- 6 Generalización de Educación Bilingüe. Acuerdo Gubernativo No. 22-2004.
- 7 Ley de Idiomas Nacionales. Decreto Gubernativo No. 19-2003.
- 8 Acceso de guías espirituales a lugares sagrados. Acuerdo Ministerial No. 525-2002.
- 9 Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto Legislativo No. 11-2002.
- 10 Código Municipal. Decreto Legislativo No. 12-2002.
- 11 Comisión Paritaria de Reforma y Participación. Acuerdo Gubernativo No. 278-2004.
- 12 Penalización de discriminación en el Código Penal. Decreto Legislativo No. 57-2002.
- 13 Juzgados Comunitarios. Decreto Legislativo No. 78-97.
- 14 Permitir espacios en medios de comunicación. Acuerdo Gubernativo No. 316-2002.

5. Referencias bibliográficas

- Adams, Richard N. y Santiago Bastos (2003). *Las relaciones étnicas en Guatemala, 1944-2000*. Guat.: CIRMA.
- Aguilera Peralta, Gabriel y Jorge Romero Imery (1981). *Dialéctica del terror en Guatemala*. San José: EDUCA.
- Asturias, Miguel Ángel (1923). *El problema social del Indio*. Tesis de licenciatura. Guatemala: Facultad de Derecho, Universidad Nacional.
- Balsels Tojo, Alfredo (2001). *Olvido o Memoria, el dilema de la sociedad guatemalteca*. Guatemala: F & G Editores.
- Banco Mundial, Informe GUAPA 2000/20001.
- Barillas, Edgar (1989). *El problema del Indio*. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Bastos, Santiago y Manuela Camus (2003). *Entre el mecapal y el cielo: desarrollo del movimiento maya en Guatemala*. Guatemala: CHOLSAMAJ y FLACSO.
- Brading, David (1992). *Orbe Indiano*. México: FCE.
- Bret, Roddy (2006). *Movimientos sociales, etnicidad y democratización en Guatemala, 1985-1996*. Guat.: F & G Editores.
- CALDH (2004). *Genocidio la máxima expresión del racismo*. Guatemala: Maga.
- Cantón, Manuela (1998). *Bautizados en fuego: protestantes, discurso de conversión política en Guatemala (1989-1993)*. Guatemala: CIRMA.
- Casaús Arzú, Marta (1995). *Guatemala: linaje y racismo*. 2a. edición. Guatemala: FLACSO.
- _____(1998). *La Ideología de la clase dominante en Guatemala*. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- _____(2003). *La metamorfosis del racismo en Guatemala*. Guatemala: Cholsamaj.
- _____(2003). "La creación de nuevos espacios públicos en Centroamérica a principios del siglo XX", en Mónica Quijada y Jesús Bustamante (Eds.). *Élites intelectuales y modelos colectivos*. Mundo Ibérico, (siglos XVI- XIX). Madrid: CSIC.
- _____(2006). *Guatemala: linaje y racismo*. 3a. edición. Guatemala: F & G Editores (versión corregida y ampliada).
- Casaús Arzú, Marta y Teresa García Giráldez (2005). *Las redes intelectuales y los imaginarios de nación centroamericanos, 1820-1920*. Guatemala: F & G Editores.
- Carmack, Robert (1979). *Historia social de los Quichés*. Guatemala: Editorial Piedra Santa.
- Castellanos Cambranes, Julio César (1985). *Café y campesinos en Guatemala, 1853-1897*. Guatemala: Ed. Universitaria.
- Cayzac, Hugo; Ana Silvia Monzón e Hilda Morales. "Estado Pueblos Indígenas y Mujeres, de la represión a la convivencia democrática", en *Revista de Estudios Interétnicos*, un. 17, octubre 2004.
- Chirix, Emma. "Subjetividad y racismo: la mirada de los otros y sus efectos". IDEI, Los desafíos de la diversidad, n° 18, año 11, noviembre, 2004.
- Chojlán, Aura Marina; Marcela Gereda y Alba Cap, *Historias de Vida de mujeres guatemaltecas*, en ¡Por una cultura de igualdad y pluralismo, contra el racismo y la discriminación!, en este volumen.
- CODISRA, Política Pública para la eliminación del racismo y la discriminación en Guatemala, agosto, 2006.
- Comisión de Esclarecimiento Histórico (1999). *Guatemala, Memoria del Silencio, tomo V, Conclusiones y recomendaciones*. UNOPS.
- Consejo Nacional de Educación Maya (CNEM). Investigador principal, Demetrio Cojtí Cuxil; cargadores, Germán

- Rodolfo Leiva y Juana Vázquez (2005). "El racismo contra los Pueblos indígenas".
- Cojtí Cuxil, Demetrio (1995). *Configuración del Pensamiento Político del Pueblo Maya*. Guat.: CHOLSAMAJ-SPEM.
- Curruchiche, Miguel Á. (1994). *Discriminación del Pueblo Maya, en el ordenamiento jurídico de Guatemala*. Guat.: Cholsamaj.
- Delli Sante, Ángela (1996). *Nightmare or Reality, Guatemala in the 1980s*, Amsterdam: Tella Publishers.
- Diène, Doudou. *El Racismo, La Discriminación Racial, La Xenofobia y Todas Las Formas de Discriminación*. Informe del Sr. Doudou Diène, Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia Adición. MISIÓN A GUATEMALA. 11 de marzo de 2005.
- Dunkerley, James (1990). *Power on the Isthmus a political history of modern Central America*. Londres, Verso.
- Edwards, J. y Donald R. Winkler (2004). "Capital humano, globalización y asimilación cultural: Un estudio aplicado a los Mayas de Guatemala". En Donald R. Winkler & Santiago Cueto (Eds.), *Etnicidad, raza, género y educación en América Latina*. Santiago, Chile: PREAL. pp. 133-177.
- Esquit, Edgar. *La nación imaginada y la destrucción de la identidad comunitaria indígena, 1871-1940*. Ponencia presentada al II Congreso de Historia Centroamericano, agosto 1994.
- Euraque, Darío; Jeffrey Gould y Charles Hale (2004). *Memorias del Mestizaje, cultura política en Centroamérica de 1920 al presente*, Guatemala: CIRMA.
- Fanon, Franz (1973). *Sociología de una Revolución*, México: ERA.
- Figueroa Ibarra, Carlos (1991). *El recurso del Miedo, Ensayo sobre el Estado y el terror en Guatemala*. San José: CSUCA.
- Foucault, Michel (1992). *Genealogías del racismo, de la guerra de razas al racismo de Estado*. Madrid: La Piqueta.
- Foster, Vivien and Caridad Araujo (2001) *Does Infrastructure Reform Work for the Poor: A Case Study From Guatemala*. Washington, D.C., World Bank.
- Gálvez, Víctor et al. (1997). *¿Qué sociedad queremos? Una mirada desde el movimiento y las organizaciones mayas*. Guatemala: FLACSO.
- González Ponciano, Ramón (2004). "La visible invisibilidad de la blancura y el ladino como no blanco en Guatemala", en Darío Euraque, Jeffrey Gould y Charles Hale (Eds.). *Memorias del Mestizaje. Cultura política en Centroamérica, de 1920 al presente*. Guatemala: CIRMA.
- Hale, Charles (1977). *El liberalismo mexicano en la época de Mora, 1821-1853*. México: Siglo XXI.
- Halfon, Eduardo (2006), "Torres de Marfil"; en Vol. IV de esta colección.
- Heckt, Meike y Gustavo Palma Murga (2004). *Racismo en Guatemala - De lo políticamente correcto a la lucha antirracista*. Guatemala: AVANCSO.
- Huertas García-Alejo, Rafael (1987). *Locura y degeneración. Psiquiatría y Sociedad en el positivismo francés*. Madrid: CSIC.
- Hurtado de Mendoza, Alejandra "Estilos de prejuicio en la población universitaria guatemalteca"; en Vol. III de esta colección.
- Informe de la Sociedad civil "Una Mirada de los Pueblos indígenas sobre la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial", Prodesa, Federación Luterana Mundial, CEIDEC y Oxfam, febrero, 2006.
- Instituto Nacional de Desarrollo Humano. *Diversidad étnico-cultural: la ciudadanía en un Estado plural*. PNUD, IDH 2005.
- Kuper, Leo (1981). *Genocide: Its Political Use in the Twentieth Century*, Yale University Press.
- Le Bot, Ivonne (1992). *La guerre en terre Maya, Communauté, violence et modernité au Guatemala*. Paris: Karthala.
- Memmi, Albert (1971). *El retrato del colonizado*. Madrid: Cuadernos para el Diálogo.
- Quijada, Mónica (1994). "¿Qué nación? Dinámicas y dicotomías de una nación en el imaginario hispanoamericano del siglo XIX" en: François-Xavier Guerra y Mónica Quijada *Imaginar la Nación* en AHILA, No. 2. Münster- Hamburgo.
- Romero, Wilson (2006), "Los costos de la discriminación étnica en Guatemala"; en vol. I de esta Colección.
- Sáenz de Tejada (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano en Guatemala*. Guatemala: INDH, PNUD.
- _____(2006) *Diversidad étnica y acceso diferenciado a los servicios de salud y educación*; en vol. I de esta colección.
- Sandford, Victoria (2004). *Violencia y genocidio en Guatemala*. Guatemala: F & G Editores.
- Schrimer, Jennifer (1999). *Las intimidaciones del proyecto político de los militares en Guatemala*. Guatemala: FLACSO.
- Solares, Jorge y Gilberto Morales. "Yo no soy racista, pero..." *Relaciones Interétnicas y racismo fragmentario en Guatemala* en Olmedo España, (compilador) *Discriminación y Racismo*. Copredeb. Guatemala, 2003.

Van Dijk, Teun (2003). *Dominación étnica y racismo discursivo en España y América Latina*. Gedisa.

_____ (2003). *Racismo y discurso de las élites*, Barcelona: Gedisa.

Verdugo, Lucía "Síntesis de los resultados sobre el análisis del discurso en los medios de comunicación de Guatemala"; en Vol. IV de esta colección.

Villagrán Kramer, Francisco (1994). *Biografía política de Guatemala. Los pactos políticos de 1944 a 1970*. Guatemala: FLACSO.

Wieviorka, Michel (1992). *El Espacio del Racismo*. España: Paidós.

Young, Robert (1995). *Colonial Desire, hybridity in theory, culture and race*, London: Routledge.

Wilson Romero Alvarado

Los costos de la discriminación étnica en Guatemala

1. Economía de la discriminación

1.1. La desigualdad como fenómeno económico y como discriminación

La noción de igualdad suele captarse intuitivamente en una sociedad como «igualdad ante la ley», «igualdad en el ejercicio de los derechos consagrados por la Constitución de la República», «igualdad de salarios por un mismo trabajo», etc. De manera similar, se asocia la noción de discriminación a un trato diferenciado, no igual, a una persona o un colectivo por motivos étnicos, religiosos o políticos, etc. Ese trato desigual deriva del prejuicio de considerar inferior a la persona o grupo social discriminado.

Los integrantes de una sociedad pueden formar parte de una misma etnia, practicar una misma religión, etc. Sin embargo, puede prevalecer entre ellos importantes diferencias socioeconómicas, por razones geográficas, dotación de recursos naturales, situación en la estructura productiva, propiedad de los medios de producción. Tales diferencias pueden definir, dentro del mismo grupo social o etnia, estratos socioeconómicos o clases sociales; generalmente no se les identifica de discriminación. La discriminación étnica o de género se asocia al trato desigual o diferenciado derivado de actitudes, estereotipos, prejuicios y comportamientos explícitos o implícitos que se llevan a cabo en forma sistemática, conllevan una relación de poder o de superioridad (real o imaginaria) y colocan al discriminado en una situación de desventaja, de marginación o de exclusión. Es decir, desigualdad y discriminación están estrechamente relacionadas y por ello a veces tiende a confundirse; aunque como se verá más adelante, existen desigualdades que no necesariamente se derivan de la discriminación.

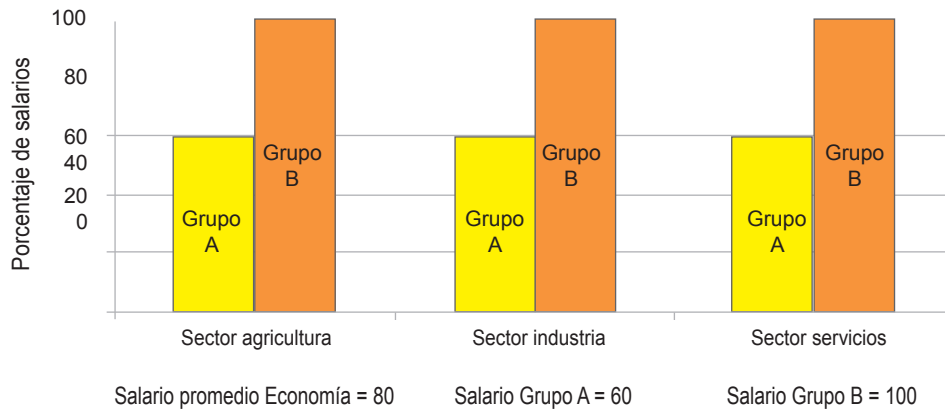
Al incluir la discriminación elementos objetivos y subjetivos, explícitos e implícitos, se hace difícil captar el concepto de discriminación

económica, y más complejo aún cuantificarla. Por ello, se ha tendido a subestimarla o incluso a negarla, especialmente de cara a la igualdad jurídica o con base en ciertas concepciones del mercado. De ahí que se haga necesario elucidar cuándo una desigualdad económica es, además, discriminación étnica. A continuación se expone un ejemplo de clara discriminación y otro que depende más bien de las circunstancias en que opera la desigualdad económica.

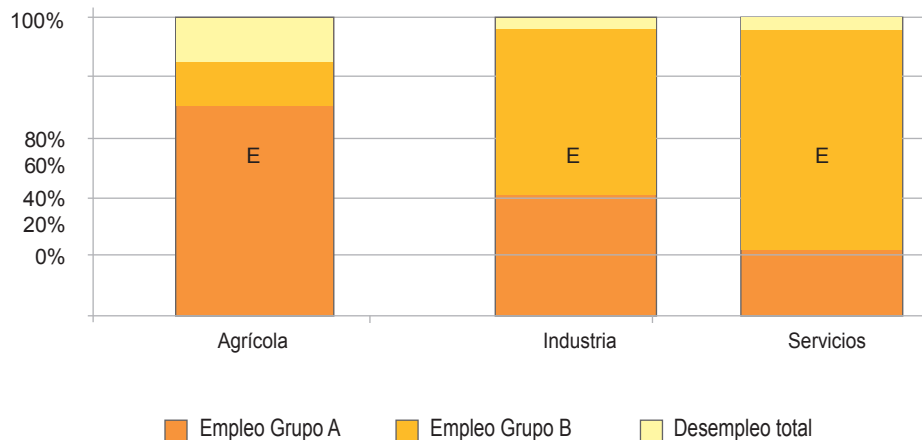
En la primera gráfica, se representa hipotéticamente una economía con tres sectores: agricultura, industria y servicios. La población está dividida en dos grupos, el A y B. En este ejemplo, la discriminación salarial en contra del grupo A es inequívoca. El salario de éste es equivalente al 60% del Grupo B en forma sistemática en los tres sectores.

En la segunda gráfica, el ejemplo hipotético se refiere al nivel de empleo sectorial y por grupo poblacional. En el sector agrícola, la tasa de desempleo es del 18%, con una presencia mayoritaria del sector de la población A. En el sector de la industria y los servicios, la tasa de desempleo es del 5%. En ambos sectores, la población del grupo B tiene la mayor proporción del empleo.

En otras palabras, el grupo A tiene mayor presencia en un sector de la economía con alto desempleo. Por lo tanto, la tasa de desempleo es más alta para A en dicho sector. Puede ocurrir también que si el número de trabajadores del grupo A en la agricultura fuera muy grande en relación los empleados en la industria y los servicios juntos, la tasa de desempleo para este grupo fuera mayor que la del grupo población B, para el conjunto de la economía.



Caso A: Desigualdad y discriminación.



Caso B: Desempleo sectorial y discriminación.

1.1.1. Desigualdad salarial en el empleo

En el caso (b), se puede argumentar que la desigualdad en el empleo se debe a razones económicas, ya que los miembros del grupo poblacional A tienen un alto desempleo porque están concentrados en actividades propensas al desempleo. Generalmente, son sectores de baja productividad, por lo que se podría argüir que esa es la principal causa de bajos salarios, especialmente en el enfoque neoclásico donde la tasa salarial la determina la productividad marginal del trabajo. Por lo tanto, no se puede responsabilizar a la discriminación como la causa de las desigualdades económicas.

Ante esta situación, Gary Becker –premio Nobel de Economía y uno de los pioneros en el tratamiento económico de la discriminación– considera que el desempleo en su mayor parte no puede ser el resultado de la concentración en ocupaciones propensas al desempleo sino a la discriminación, que se impone hasta tal punto, que determina la distribución del empleo por la actividad económica.¹ En el caso de Guatemala, en el sector agrícola de subsistencia, predominan el desempleo y el subempleo, bajos niveles de productividad y de salarios y, como se analizará más adelante, se desarrolla en regiones donde habita mayoritariamente población indígena. ¿Tal situación responde a factores puramente económicos, a prácticas discriminatorias o a la relación de ambas? ¿Cómo diferenciar los factores económicos de la discriminación?

1.2. ¿Qué es la discriminación económica y cuándo se discrimina económicamente a un grupo?

Para hablar de discriminación étnica desde la perspectiva económica, es necesario aclarar el concepto de discriminación étnica y hacer la relación con la discriminación económica. Conforme a la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, la discriminación étnica consiste en:

toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que *tenga por objeto o por resultado* anular o menoscabar el reconocimiento,

goce o ejercicio, en *condiciones de igualdad*, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.²

Sobre el concepto dado por las Naciones Unidas, es pertinente hacer algunas reflexiones que permitirán captar la naturaleza de la discriminación económica. En primer lugar, hace referencia a la discriminación como un acto consciente o explícito, es decir, cuando la discriminación *tiene una clara intención u objetivo*. En este caso, se está ante una **discriminación directa**.

En segundo lugar, la discriminación económica no siempre es producto de un comportamiento conscientemente planificado de los actores económicos, sino que éstos responden a estructuras y funcionamiento del mercado, generalmente en forma espontánea, originando *de hecho* o dando *como resultado* diferencias en el nivel de ingreso, en el empleo y en la situación económica y social de determinados grupos de la población por etnias, como es la situación de Guatemala. En este caso, se está frente a una **discriminación indirecta**.

De acuerdo con Michel Miné, la discriminación indirecta se da:

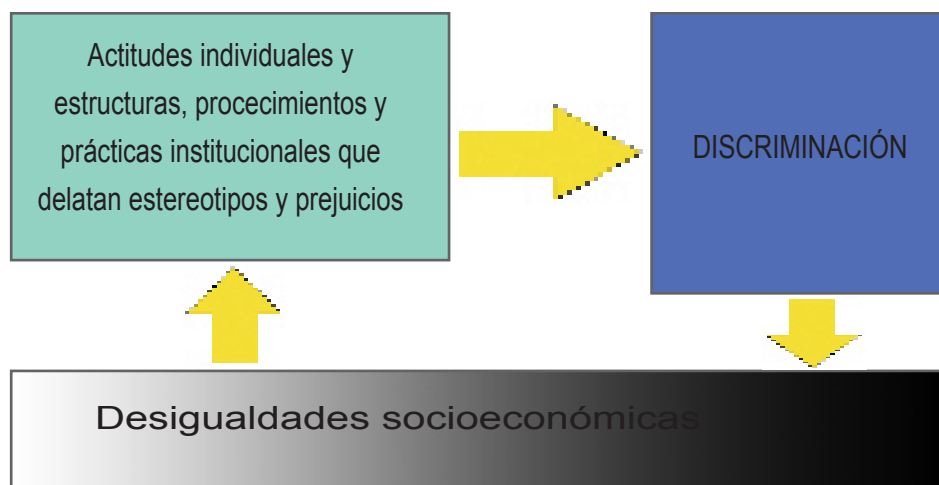
Quando una disposición, un criterio o una práctica (una regla o un uso en vigor en la empresa o en el Estado), aparentemente neutros (que hace referencia a un criterio), son susceptibles de implicar una desventaja particular para las personas que respondan a uno o más criterios, a menos que dicha disposición, dicho criterio o práctica sean justificados objetivamente por un objetivo legítimo y los medios sean apropiados y necesarios.

Por definición, en materia de discriminación indirecta, no se tiene en cuenta la intención del autor. Tan sólo cuenta el resultado, ya sea el realizado, es decir, el efecto, ya sea el susceptible de realizarse.³

¹ Gary Becker, *The Economics of discrimination*, Chicago: The University of Chicago Press; Second Edition, 1971, pp. 3-5.

² Parte I, Artículo 1; énfasis agregado.

³ Michel Miné, Ponencia a la conferencia “Lucha contra la discriminación: las nuevas directivas de 2000 sobre la igualdad de trato” 31 de marzo – 1o. de abril de 2003 en Trèves. http://www.era.int/web/en/resources/5_1095_1280_file_en.1582.pdf.



Círculo vicioso de la discriminación y la desigualdad.

Fuente: OIT, 2003. La hora de la igualdad en el trabajo.

desigualdad creada no es casual ni en forma aislada. Las diferencias o desigualdades se reproducen derivadas de patrones de comportamiento sistémico.

El carácter sistémico de la discriminación económica es:

El resultado de prácticas aplicadas en una empresa, un área de empleo, un sector de actividad, unas instituciones, es decir, la sociedad en su conjunto. Estas prácticas son el fruto de estereotipos o de mecanismos aparentemente neutros y de uso más o menos explícitos. En este contexto, el sistema produce discriminación.⁴

Al abordar la discriminación como un elemento cotidiano y permanente que está tomando nuevas y más sutiles formas, la OIT representa esta forma sistémica de la reproducción de la desigualdad y la discriminación como un círculo vicioso que a través de las actitudes, estructuras, procedimientos y prácticas institucionales alimentan mutuamente la discriminación y la desigualdad económica y social.⁵

⁴ *Ibíd.*

⁵ OIT, *La hora de la igualdad en el trabajo. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, 2003.

1.3. La discriminación económica

Desde el punto de vista económico, la definición de discriminación de las Naciones Unidas, aunque completa, es aún muy general para derivar los costos de la discriminación.

Para comprobar la hipótesis de que la desigualdad económica entre indígenas y no indígenas tiene una de sus principales causas en la discriminación (la cual además de pobreza y exclusión social generaría costos económicos), es necesario operativizar la definición y arribar a un concepto de discriminación económica que permita, con la información estadística disponible, estimar en términos cuantitativos la discriminación y sus costos.

Como sostiene Becker,

Los científicos sociales tienden a organizar su discusión de la discriminación en el mercado de acuerdo a su disciplina. Para el sociólogo, diferentes niveles de discriminación en contra de un particular grupo son asociados a diferentes niveles de 'distancia' social o física de un grupo o con diferentes niveles de estatus socioeconómico.⁶

⁶ Becker, *The Economics...* p. 14.

Es decir, de acuerdo con Becker,

La discriminación por un individuo contra un grupo en particular depende de la distancia social y física entre ellos y sobre su relativo estatus socioeconómico.⁷

Para poder medir la «distancia» entre dos grupos sociales y arribar a un concepto económico, considérese una sociedad dividida en dos grupos sociales, el A y el B. Supóngase que los dos grupos tienen aproximadamente el mismo perfil socioeconómico; esto es:

- ◆ Comparten las mismas condiciones personales, de producción y labores (tecnología, capacidades humanas, ausencia de monopolios, dotación de factores, etc.).
- ◆ No existe la discriminación de una parte de la sociedad hacia la otra.

Es de esperarse que los ingresos derivados del trabajo del grupo o sector "A" (Y_A) sean iguales a los de "B" (Y_B). Para facilitar el análisis, se supondrá nuevamente que no hay distorsiones en la economía ni en el mercado laboral, pero que existe discriminación étnica, la cual denotamos como *factor de discriminación* δ . El grupo de la población B es el que discrimina al sector A. Dicha discriminación produce una diferenciación de ingresos, por lo que en este escenario los ingresos reales o efectivos son:

Para el sector que discrimina, $\delta = 0$; y sus ingresos son:

$$Y_B + 0 = Y_B$$

Para la población discriminada, el ingreso efectivamente recibido es:

$$Y_A - \delta = Y_A'$$

por lo que $Y_B > Y_A'$ y su diferencia,

$$Y_B - Y_A = \delta$$

Como se están suponiendo condiciones productivas y de trabajo similares, la diferencia entre ambos ingresos

efectivos, δ , está midiendo la discriminación económica. Por lo que se puede considerar que:

La discriminación económica se da cuando un grupo de la población con condiciones de producción, del mercado laboral y capacidades personales similares o iguales al conjunto de la sociedad, pero con alguna o algunas características personales no relacionadas con la generación o motivo del ingreso, recibe un trato diferenciado que reduce o limita sus ingresos monetarios y que por lo tanto son inferiores a los grupo de la población no discriminada.

A partir de esta definición, podemos estimar el grado o nivel de discriminación por medio del coeficiente o brecha de discriminación económica, BDE:

$$BDE = Y_B / Y_A$$

Si $Y_B = Y_A$ el coeficiente sería igual a la unidad, lo que estaría indicando ausencia de discriminación. En condiciones en que $Y_B > Y_A$ el coeficiente Y_B / Y_A es mayor que la unidad. El valor por encima de la unidad es la brecha de discriminación.⁸

1.4. Factores de la desigualdad en el ingreso

Diversos estudios y estadísticas dan cuenta de la discriminación de que es objeto la población indígena, lo cual se expresa en forma inequívoca en indicadores como el índice de exclusión social, de desarrollo humano y de incidencia de la pobreza. El primero toma en cuenta la proporción que no vivirá hasta la edad de 40 años, porcentaje de analfabetismo, de personas sin acceso a agua potable, servicios de salud, niños con peso moderado y severamente insuficiente. El resultado evidencia las desigualdades regionales: en el departamento de Guatemala con un nivel de 11.4 de índice de exclusión y Huehuetenango con 38.5.⁹

⁸ Para efectos de la estimación, el indicador se expresa en forma logarítmica de la siguiente forma:

$$BDE = \ln(Y_B / Y_A) = \ln(Y_B) - \ln(Y_A)$$
 por lo que a iguales condiciones laborales y personales, y en ausencia de discriminación, la BDE será igual a cero. Además la brecha de la discriminación se descompone en dos partes:

$BDE = \mu + \delta$, donde μ representa las condiciones de producción, mercado y habilidades personales.

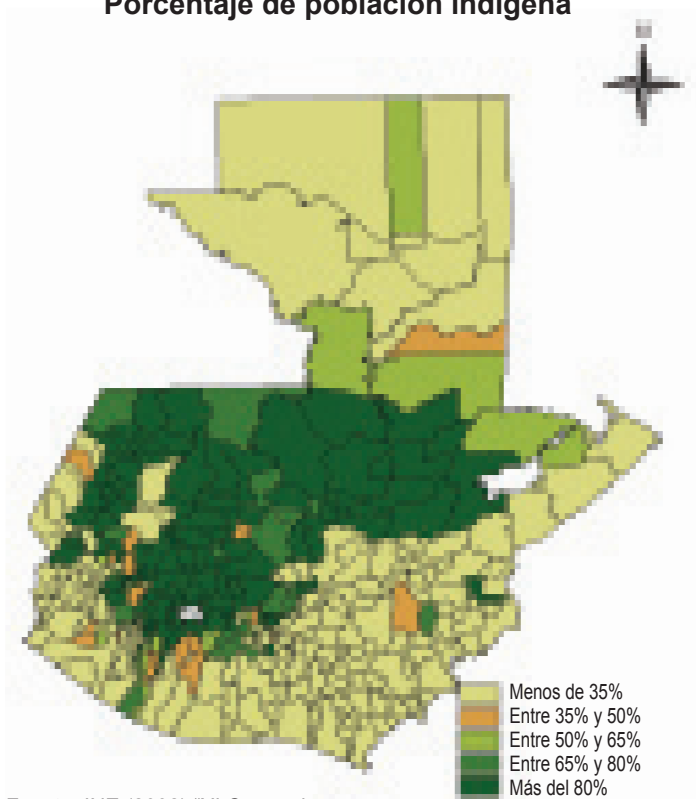
⁹ PNUD, *Guatemala: la fuerza incluyente del desarrollo humano*, Informe sobre Desarrollo Humano 2000, Guatemala, pp. 15 y 225.

⁷ *Ibíd.* p. 16.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) del año 2005 –que incluye las variables de esperanza de vida al nacer, alfabetización de adultos, tasa de matriculación e ingreso por habitantes– nuevamente da cuenta de la brecha entre los habitantes del departamento de Guatemala (0.80 del IDH), Quiché y Alta Verapaz con 0.51 del IDH que son los más bajos del país.¹⁰ Esa situación de desigualdad

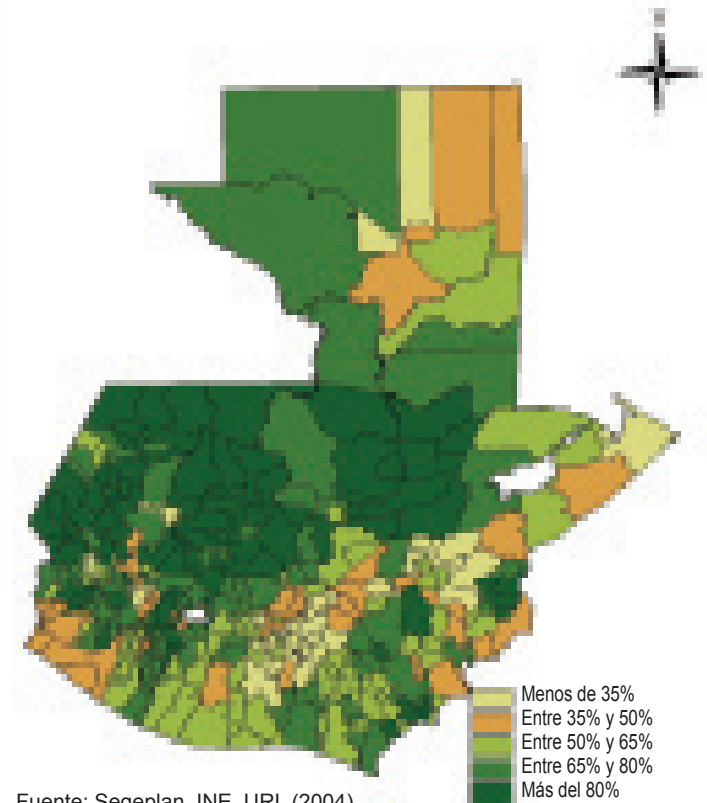
coincide con la distribución geográfica de la población. El departamento de Guatemala tiene un 11.7% de población indígena y los departamentos de Alta Verapaz, Quiché y Huehuetenango con el 92.5, 88.3 y 65.1%, respectivamente.¹¹ En correspondencia con esa realidad, del cien por ciento de pobres, el 57.6% son indígenas, y de ese total, el 72% viven en extrema pobreza.¹²

República de Guatemala Porcentaje de población indígena



Fuente: INE (2002) "XI Censo de Población".

Mapa de pobreza República de Guatemala Incidencia de pobreza



Fuente: Segeplan, INE, URL (2004)
"Mapa de la pobreza en Guatemala".

Relación entre población indígena e incidencia de la pobreza.

¹⁰ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*, México.

¹¹ XI Censo población y VI de habitación 2002.

¹² SEGEPLAN, 2005. A nivel nacional los indicadores son los siguientes: pobreza general 54.35%; pobreza extrema 16.84%.

1.4.1. Relación entre población indígena e incidencia de la pobreza

¿Qué explican esas diferencias económicas y sociales entre la población indígena y la población no indígena? ¿Qué papel juega la discriminación étnica en la desigualdad? ¿Qué implicaciones tiene para el crecimiento y desarrollo económico?

La situación de desigualdad económica social y marginación antes descrita tienen sus principales fuentes en los elementos mostrados en el diagrama “Determinantes del nivel de ingreso en una sociedad con discriminación”.¹³

1.4.2. Determinantes del nivel de ingreso en una sociedad con discriminación

a. La distribución de la riqueza o activos, que condiciona el desarrollo futuro de la persona

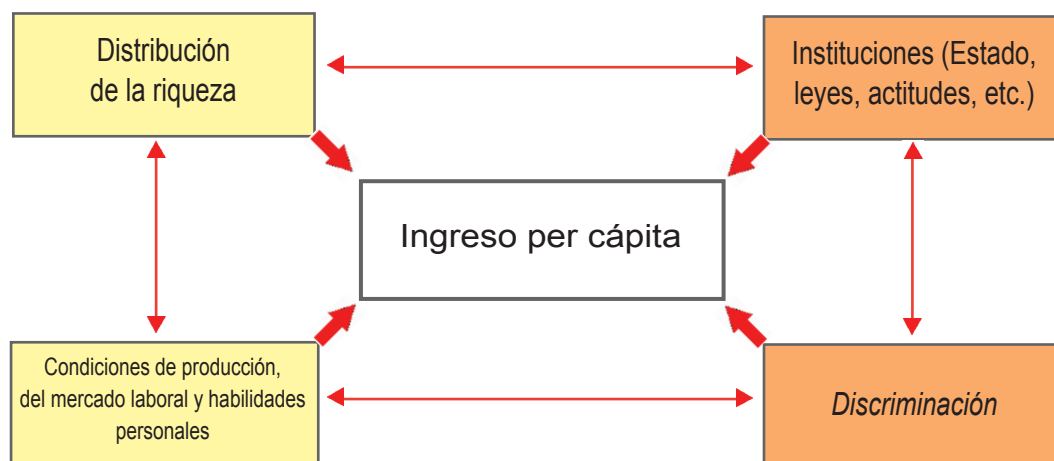
Es reconocido el hecho de que en una familia indígena, carente de activos productivos, en una situación de vivienda precaria, analfabetismo y desnutrición, los hijos

se vean forzados a trabajar en la etapa de escolaridad. La probabilidad es que estos niños en el futuro tengan pocas oportunidades de empleo y bajos ingresos, reproduciendo con ello la pobreza, aunque quizás en otras condiciones.

b. El modelo de desarrollo o patrón de acumulación

Además de factores históricos, geográficos y otros, es indudable que los procesos de industrialización y fortalecimiento de los mercados internos, junto a procesos de promoción de exportaciones, marcan la diferencia con el modelo fincado en unos pocos productos de exportación que requieren mano de obra con escasa calificación y que, por lo tanto, puede ser mal remunerada. En tanto la mayor parte de la producción se vende en el exterior y hay mano de obra disponible con bajos salarios, no puede haber incentivos inmediatos para fortalecer el mercado interno.

Guatemala y Singapur son ejemplo de dos modelos diferentes de desarrollo. Guatemala tiene 108,889 km² y Singapur 646.1 km². En el año 1960, el ingreso por habitante de Guatemala era levemente superior al de Singapur; pero para el 2002, ya se tienen grandes diferencias en su nivel de desarrollo e ingreso per cápita. Éste fue de US\$3,927 para Guatemala y de US\$23,393.00 para Singapur.¹⁴



Determinantes del nivel de ingreso en una sociedad con discriminación.

¹³ Parte de esta sección fue tomada de Wilson Romero, *Potencialidad económica de la Región Central Sacatepéquez, Chimaltenango y Escuintla*, Guatemala: IDIES; 2005. Disponible en <http://www.url/idies/edu.gt>.

¹⁴ Felipe Larrain, *Guatemala: Los Desafíos del Crecimiento*, Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.

Asimismo, un modelo de desarrollo desigual conlleva una inversión en infraestructura diferenciada, que orientada por la simple racionalidad del mercado puede derivar en exclusión y en la reproducción de los contrastes de productividad y, por lo tanto, en diferencias de salarios.

A nivel microeconómico, específicamente de los hogares, la investigación realizada en el campo de la educación y la salud ha evidenciado la importancia de estos factores para el crecimiento económico de los países y en el nivel de ingreso de las personas. Parece obvio que una persona sana tiene mejores condiciones para el aprendizaje y un mejor desempeño en el trabajo. Lo mismo sucede con la educación, ya que, además de la formación para el trabajo, facilita el aprendizaje y la asimilación de nuevas técnicas y habilidades en el trabajo, la informática, por ejemplo. El resultado es el incremento de la productividad laboral y mayores niveles de ingreso.

Por otro lado, la educación se convierte en un factor de propagación o reducción de las desigualdades. A mayores niveles de educación, la persona se ubicará en las actividades económicas mejor remuneradas. Ello se puede observar en el hecho de que en subsectores de servicios e industria, los promedios de escolaridad son mayores. Mientras, en la agricultura, especialmente en la de subsistencia y productos tradicionales, se ocupa la población analfabeta o con bajos niveles de escolaridad. Con semejante distribución de la fuerza laboral se reproduce y amplía la desigualdad.

c. Factores institucionales

Desde la perspectiva económica, el crecimiento se ha asociado a la disponibilidad y calidad de los factores de producción del trabajo y capital. En ese sentido, se puede considerar natural que una diferencia marcada en la escolaridad promedio de un país, o al interior de éste, provoque diferencias en los salarios, ya que implica mayores capacidades y destrezas laborales que incrementan la productividad de la fuerza de trabajo.

Sin embargo, se observan diferencias salariales entre países, dentro de ellos, e interétnicas que no se corresponden con los factores antes señalados. Lo mismo se puede decir de las inequidades salariales entre mujeres y hombres. Es decir, bajo las mismas condiciones de producción y entorno económico se encuentran fuertes diferencias en los ingresos.

Ello significa que, además de la dotación de los factores económicos, incluyendo su calidad, hay factores extraeconómicos que condicionan el desempeño de las economías y la distribución que al interior de cada sociedad se hace de la riqueza y del producto social. Dentro de tales factores extraeconómicos destaca el papel de las instituciones, las cuales se consideran como:

Las reglas del juego de la sociedad o, más formalmente ... las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político social o económico.¹⁵

El concepto incluye, por una parte, las instituciones formales: en primer lugar, el Estado, las leyes, las políticas públicas de infraestructura, gasto social, etc.; por la otra, las instituciones informales o no escritas que modelan la interacción humana. Una de las conclusiones del presente trabajo es que el Estado, sus leyes, políticas y programas han privilegiado el desarrollo de ciertas zonas del país, dentro de una lógica que rebasa la racionalidad económica.

d. La discriminación

Dentro del papel de las instituciones, destacamos en particular el conjunto de prácticas, procedimientos, prejuicios y todas aquellas actitudes que definen relaciones de subordinación, marginación, exclusión hacia otros seres humanos por su condición étnica, que en una palabra la podemos denominar «discriminación étnica». Este factor subyace y se reproduce en patrones de comportamiento, actitudes y prácticas que dan como resultado la discriminación en el empleo y en el salario. Sólo ello explica que bajo condiciones similares de trabajo y de capacidades, las oportunidades que se generan externamente a la persona sean diferentes según la condición de ser indígena o ser mujer.

Estos factores extraeconómicos, que denominamos instituciones, definen papeles y producen una asignación diferenciada de las oportunidades y de los recursos y del producto social del trabajo. Constituyen una trama compleja que primariamente puede tener causas económicas y políticas, pero que tiene su propia autonomía y lógica. Entre tales factores se incluye el Estado, las leyes y las normas, pero también los prejuicios y las prácticas discriminatorias.

¹⁵ Douglas C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: Fondo de Cultura Económica; 1993, p. 13.

2. Midiendo la discriminación

Para medir la discriminación, se explorarán dos procedimientos complementarios. En el primero, se analizarán los *determinantes del nivel de ingreso* por medio de una función tipo Mincer ampliada.¹⁶ Los resultados son empleados en el modelo conocido como Oaxaca-Blinder, por medio del cual se establecen las diferencias de salarios entre las poblaciones indígena y no indígena, que luego se desagregan en dos componentes: uno explicado por las diferencias del entorno económico y las personales, y otro, por la discriminación.

Para dicho método, la discriminación es un residuo de lo no explicado por las variables y, por lo tanto, no puede derivarse una estimación del costo o pérdida del individuo por ser discriminado. Es por ello que también se aborda el problema de la medición y de los costos por medio de una nueva metodología conocida como «*matching*».

El modelo de Mincer es frecuentemente empleado para explicar las causas de las diferencias de los retornos o tasas de retorno de la educación, a partir de los niveles de escolaridad y experiencia. Sin embargo, los estudios empíricos incorporan otras variables explicatorias cuantitativas o cualitativas, tales como la pertenencia étnica, el género y la actividad económica, para determinar el impacto de éstas en los niveles salariales o de ingresos. Empíricamente, el modelo se estima por medio de una función logarítmica que, según el tipo de segmentación que se haga de la población o de la información disponible, tiene la siguiente forma:

$$\text{Ln}Y = X\beta + e$$

$\text{Ln}Y$ es el logaritmo natural del salario o ingreso y X es una matriz de variables explicatorias, la cual, según el tipo de segmentación que se haga de la población o de la información disponible, incluye educación, edad, género, región o área geográfica, etc. Y “ e ” es el residuo.

Para el presente trabajo, se tomó como variable a ser explicada el ingreso total de las personas, el cual, partiendo de la base de la Encuesta de Empleo e Ingresos, ENEI 2004, integró los ingresos laborales (salarios, prestaciones

e ingresos como trabajador independiente) y los ingresos distintos del trabajo, entre otros, por concepto de alquileres, intereses y remesas. (Véase el cuadro en la siguiente página).

2.1. Componentes del agregado de ingresos

El agregado de ingresos está compuesto por dos grandes rubros: los ingresos provenientes del trabajo (de los trabajadores asalariados e independientes) y los ingresos no relacionados al trabajo.

Como variables explicatorias se incluyeron:

Sexo. Entre los principales determinantes que resultaron estadísticamente significativos se encuentra el sexo. Para este caso, se generó una variable en la que la mujer tiene el valor de uno, y el hombre de cero. Aunque el objetivo no es determinar las diferencias de ingresos por género, hay abundante evidencia empírica de la desigualdad de los salarios por la situación de género. Es decir que bajo las mismas circunstancias y capacidades laborales, la mujer, en promedio, recibe un menor salario que el que devenga el hombre.

Edad. También se consideró la edad y la edad elevada al cuadrado. La razón es que cuando ingresa al mercado laboral, la o el joven recibe un salario inicial que con el tiempo se va incrementando por la experiencia y capacitación acumulada. Posteriormente, hay un momento en el que el salario o los ingresos tienden a declinar. Es decir, a lo largo del ciclo de vida de las personas, los ingresos trazan una curva semejante a la de una «U» invertida.

Educación. El nivel educativo es otro factor que se incorpora, ya que es un hecho conocido que a mayor nivel de escolaridad, mayores son los ingresos. En el análisis que se desarrolla aquí, el coeficiente de la educación se puede interpretar como la tasa de retorno de la educación.

Actividad económica. La actividad económica se recoge por medio del origen del ingreso, ya sea de la agricultura, la industria o los servicios. En la industria, se incluye la industria manufacturera, la electricidad, el gas y el agua; en los servicios, los servicios financieros, el comercio, el transporte y la administración pública.

¹⁶ La función o regresión de Mincer es una función de ingresos que tiene como variable explicada el logaritmo de los ingresos y como variables explicatorias la escolaridad y los años de experiencia del trabajador o la trabajadora.

Ámbito geográfico y formalidad o informalidad. Se incluye, finalmente, el ámbito de residencia, urbana o rural, por las diferencias que ello produce en los salarios, así

como la ocupación formal o informal. Se espera un mayor salario para la persona que labora en el área urbana y el trabajo formal.

Ingresos del trabajo	Trabajadores asalariados	<p>Ingresos del primer trabajo</p> <p>Sueldo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - sueldo o salario <p>Prestaciones monetarias:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bono 14 - Aguinaldo - Bono vacacional <p>Ingresos del segundo trabajo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sueldo o salario - Bono 14, aguinaldo, bono vacacional - Alimentos, transporte, ropa - Ganancia en actividad
	Trabajadores independientes	<p>Ingresos del primer trabajo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ganancia en actividad <p>Ingresos del segundo trabajo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sueldo o salario - Bono 14, aguinaldo, bono vacacional - Alimentos, transporte, ropa - Ganancia en actividad
Ingresos distintos al trabajo	Pago a factores	<ul style="list-style-type: none"> - Alquileres - Intereses
	Transferencias	<ul style="list-style-type: none"> - Ayudas - Becas - Pensión alimenticia - Bono transporte
	Remesas	<ul style="list-style-type: none"> - Remesas de personas en el exterior
	Otras transferencias	<ul style="list-style-type: none"> - Jubilaciones - Indemnizaciones
	Otros ingresos	<ul style="list-style-type: none"> - Herencias

La muestra analizada está integrada por la población económicamente activa de diez o más años, dividida en dos submuestras, según la siguiente tabla:

	Número de personas	Porcentaje
Indígena	9,156	34.41
No indígena	17,451	65.59
Total	26,607	100.00

Con las variables arriba descritas, se corrieron dos regresiones con los siguientes resultados:

Determinantes del ingreso de la población indígena	
Número de observaciones	9156
F	608.02
R_	0.3629

Variable explicada: Log (ingreso indígena)		
VARIABLES EXPLICATORIAS	COEFICIENTE	t
Sexo (mujer)	-0.7211	-30.49
Edad	0.0701	22.27
Edad ²	-0.0007	-19.9
Escolaridad	0.0487	5.88
Escolaridad ²	0.0005	0.82
Sector urbano	0.0244	0.74
Rama económica (agricultura)	0.8762	14.59
Rama económica (industria)	1.2566	22.2
Rama económica (servicios)	1.5600	28.62
Economía informal	-0.5901	-23.98
Constante	6.8426	82.46

Fuente: estimación realizada con datos de ENEI 2004.

Los resultados son los presupuestados: el coeficiente correspondiente a la condición de mujer tiene signo negativo, lo cual refleja la discriminación de que es objeto. Es decir, en comparación con los hombres, las mujeres reciben un menor salario. Lo mismo sucede con el trabajador de la

economía informal. En lo referente a la actividad económica, una persona que trabaja en la agricultura recibe un menor salario respecto al que está en la industria o los servicios.

Con el objetivo de poder hacer comparaciones, se incluyeron las mismas variables para los determinantes de los ingresos de la población no indígena.

Lo primero que se puede observar es que el coeficiente relacionado con el sexo, en términos absolutos, es casi el doble para la población indígena (-0.72) respecto a la población no indígena (-0.415). Ello está reflejando que la discriminación hacia la mujer es mayor en la mujer indígena que en la no indígena. Adelantando una primera conclusión, se corrobora la afirmación de las feministas guatemaltecas: la doble discriminación hacia la mujer indígena.

Determinantes del ingreso de la población indígena	
Número de observaciones	17,451
F	1309.51
R_	0.4142

Variable explicada: Log (ingreso indígena)		
VARIABLES EXPLICATORIAS	COEFICIENTE	t
Sexo (mujer)	-0.4153	-26.51
Edad	0.0701	29.77
Edad ²	-0.0007	-23.82
Escolaridad	0.0473	8.09
Escolaridad ²	0.0022	5.97
Sector urbano	0.1182	4.13
Rama económica (agricultura)	0.9339	25.01
Rama económica (industria)	1.2960	40.59
Rama económica (servicios)	1.2966	44.38
Economía informal	-0.6188	-41.48
Constante	6.7631	119.32

Fuente: estimación realizada con datos de ENEI 2004.

Entre la edad, edad², escolaridad, la rama económica de la agricultura e industria, los coeficientes son muy parecidos. Hay una pequeña diferencia a favor de la población

indígena en la rama de servicios, que podría hallar una explicación en la formación de una pequeña y mediana burguesía en el comercio, transporte y otros servicios. Las principales diferencias están en la escolaridad² y en el hecho de residir en un sector urbano; ambas son fuente importante de diferenciación del salario.

En el factor escolaridad² tiene un peso importante la proporción de universitarios no indígenas en relación a los pocos profesionales indígenas. Según el XI Censo de Población, en el año 2002 se registraron 295.7 mil habitantes no indígenas con formación superior frente a 22.6 mil universitarios indígenas. Esta última cifra equivale al 7% del total de profesionales.

La residencia urbana es otro indicador de diferenciación salarial y de los ingresos, debido al tamaño y a profundidad del mercado, y, en general, las oportunidades que generan la urbanización y la concentración de población en materia de servicios, infraestructura y actividad económica.

Las diferencias en las elasticidades de los coeficientes determinan una importante brecha entre los salarios. Así, de la muestra de 26,607 habitantes de la población económicamente activa, el promedio de ingresos anuales es de Q18,945.61, en un rango que va de Q105.00 a Q1,512,000. Sin embargo, el promedio de ingresos para los indígenas fue de Q13,393.07, mientras que para la población no indígena fue de Q21,858.95, lo que representa una brecha de Q8,465.88.

La diferencia entre los ingresos queda claramente determinada por las condiciones objetivas del entorno económico, como son vivir en la ciudad o en el campo, participar de la economía formal o informal, o laborar en una rama específica de la economía. En segundo lugar, están las características personales como son la edad, el sexo y el grado de escolaridad.

En la sección anterior, se afirmó que se da discriminación económica cuando un grupo de la población goza de condiciones de producción, mercado laboral y capacidades personales similares o iguales al conjunto de la sociedad, pero percibe un ingreso distinto al resto, presumiblemente por alguna o varias características personales no relacionadas con la generación o motivo del ingreso. Esto no ha sido explicitado por las regresiones anteriores.

Para poder diferenciar la discriminación del conjunto de factores que determinan diferencias en los ingresos de las

personas, se ha utilizado ampliamente el modelo formulado por Blinder¹⁷ y Oaxaca¹⁸, especialmente en la medición de la discriminación salarial por motivo de género o diferencias regionales. Respecto a la discriminación étnica, ha sido muy importante el aporte de Patrinos, quien ha estudiado el costo de la discriminación étnica en América Latina¹⁹.

El modelo Blinder-Oaxaca

Supone que en ausencia de discriminación, los ingresos generados por las dotaciones de capital humano deberían ser idénticos para los segmentos de grupos que se estudian, de forma que si se equiparan las diferencias en dotaciones y segregación en ciertas ocupaciones y aún se registrarán diferencias, éstas podrían atribuirse a la discriminación.²⁰

El procedimiento seguido por Blinder y Oaxaca se puede interpretar como un índice de discriminación que indica lo que obtiene una persona no discriminada por encima de quien está siendo discriminado, controlando las diferencias por factores tales como el nivel de escolaridad, edad, trabajar en la industria o la agricultura, etc. Retomando el coeficiente que mide la brecha de discriminación, BDE, discutido en el apartado anterior, y definiendo como Y_n los ingresos del grupo o población no discriminada y Y_i al sector discriminado, puede formularse la BDE así:

$$BDE = Y_n / Y_i$$

Como $Y_n > Y_i$ la brecha de discriminación puede ser igual o mayor que la unidad. Para efectos de estimación, el indicador se expresa en forma logarítmica de la siguiente forma:

$$BDE = \ln(Y_n / Y_i) = \ln(Y_n) - \ln(Y_i)$$

por lo que a iguales condiciones laborales y personales, y en ausencia de discriminación, la BDE será igual a cero.

¹⁷ A. Blinder, "Wage Discrimination: Reduce Form and Structural Estimate"; en *The Journal of Human Resource*, Vol. VIII (4), 1973.

¹⁸ Oaxaca, "Male-Female Wage Differentials in Urban Labor Market"; en *International Economic Review*, Vol. 14, No. 1, 1973.

¹⁹ Harry Anthony Patrinos, *The Costs of Discrimination in Latin America. Human Capital Working Paper*, Washington, D.C.: World Bank, 1994.

²⁰ Irma Martínez, y Gloria Acevedo, "La brecha salarial en México con enfoque de género: capital humano, discriminación y selección muestral"; en *Revista de Economía Ensayos*, Volumen XXI, número 2 noviembre de 2002, México, UANL.

La brecha de la discriminación económica se descompone en dos partes: $BDE = X + \vartheta$ donde, X representa las condiciones de producción, mercado y habilidades personales, y ϑ el costo de la discriminación, en términos de Patrinos.

La función Blinder-Oaxaca tiene la siguiente forma²¹:

Diferencia en el salario		Condiciones de producción y personales		Discriminación		Interacción de las condiciones de producción, personales y discriminación
$\text{Ln}Y_n^* - \text{Ln}Y_i^*$	=	$(X_n - X_i)\beta_i^*$	+	$X_n \Delta\beta^*$	+	$\Delta X \Delta\beta^*$
BD	=	Parte explicada, X	+	Parte inexplorada, ϑ		

X representa el conjunto de variables explicatorias empleadas en la función Mincer ampliada: educación, edad, área urbana, rama de la actividad económica, etc. Los subíndices i y n indican población indígena y no indígena, respectivamente. Δ indica diferencia y β^* , los coeficientes estimados correspondientes a las variables explicatorias.

La literatura sobre el tema interpreta la parte no explicada como discriminación. En el presente estudio se considera que la parte no explicada por los factores productivos y capacidades humanas refleja el conjunto de instituciones, como ha quedado definido, incluyendo en primer lugar la discriminación. La literatura no explica cómo separa la discriminación del conjunto de instituciones, y la información de que se dispone no permite construir un indicador específico de la discriminación en forma independiente del resto de factores institucionales. Esta dificultad refleja la naturaleza de la discriminación, ya que ésta no es un hecho aislado que se pueda capturar y cuantificar en un indicador. La discriminación, como fenómeno social, está presente en el conjunto de la sociedad y de sus instituciones.

Al aplicar la función Blinder-Oaxaca a los datos de la Encuesta de Empleos y Salarios, 2004, se obtuvieron los resultados que aparecen en el cuadro de la siguiente columna.

Resumen de los resultados de la descomposición de Oaxaca:

	Coeficiente*
Promedio de ingresos estimados no indígenas, $\text{Ln}Y_n^*$	9.325
Promedio de ingresos estimados indígenas, $\text{Ln}Y_i^*$	8.821
Diferencia de ingresos ($\text{Ln}Y_n^* - \text{Ln}Y_i^*$)	0.504
Explicado por la diferencia de factores, ΔX	0.264
Explicado por diferencia de los coeficientes, $\Delta\beta^*$	0.197
Por la interacción $\Delta X \Delta\beta^*$	0.043
Coefficiente total	0.504
Por la discriminación, $\vartheta = \Delta\beta^* + \Delta X \Delta\beta^*$	0.24
Parte explicada, ΔX	0.264
Coefficiente total	0.504
Como porcentaje del coeficiente total (0.504)	
Porcentaje por la discriminación	47.6%
Porcentaje de la parte explicada	52.4%
Total	100.0%

Fuente: estimación realizada con datos de ENEI 2004.

* Los valores están dados en logaritmos naturales.

²¹ Para mayores detalles sobre el desarrollo matemático puede consultarse a Ben Jann, *Standard Errors for the Blinder-Oaxaca Decomposition*, Department of Sociology, Zurich: ETH, 2005.

La primera parte contiene el índice de la estimación del ingreso para la población no indígena, que fue de 9.325, y

el índice para los indígenas, de 8.821²². Éstos se obtienen de evaluar los resultados de las funciones anteriores, en el valor promedio de cada una de las variables. La diferencia de los dos indicadores ($\ln Y_n^* - \ln Y_i^*$) es de 0.504. Este valor, que representa la brecha entre los salarios, se descompone o divide en tres partes para separar el impacto directo de las condiciones productivas y laborales. El indicador es de 0.264. La parte «no explicada» es la diferencia de los coeficientes y su interacción, la parte «explicada». La suma de ambas es la que se toma como la discriminación.

Traducido en términos porcentuales, se concluye que del 100% de la diferencia de los ingresos entre indígenas y no indígenas, las condiciones objetivas del proceso productivo (condiciones de trabajo, capacidades humanas, etc.), solamente explican el 52.4% de las diferencias salariales de entre la población indígena y no indígena, y que la discriminación está ocasionando un 47.6% de esa diferencia.

Tomando como base estos porcentajes, y aplicándolos a los datos de la ENEI 2004, se puede concluir que lo que el indígena deja de percibir por efecto de ser discriminado es:

	Y promedio
Promedio ingresos PEA	Q18,945.61
No indígena	Q21,858.85
Indígena	Q13,393.07
Diferencia ingresos	Q8,465.78
Parte explicada (52.4%)	Q4,436.07
Discriminación (47.6%)	Q4,029.71
Ingreso promedio	Q13,393.07
Costo de discriminación	Q4,029.71
Ingreso sin discriminación	Q17,422.78

¿Cómo explicar la diferencia de condiciones entre indígenas y no indígenas? ¿Por qué los indígenas tienen menores activos, escolaridad, etc.? Tales diferencias son sistemáticas.

²² Por ejemplo, para los ingresos estimados de los indígenas se multiplica el coeficiente sexo -0.4153 (ver tabla Determinantes del ingreso Población no indígena) por el promedio de la variable sexo (0.408), más el coeficiente de la edad 0.0701 por el promedio de la variable edad, 35.79, y así sucesivamente. El resultado es 8.821.

En promedio, los no indígenas tienen mejores posibilidades y oportunidades de tener mayor ingreso. ¿No es también la diferencia de activos resultado de la discriminación? Sobre esa base, puede considerarse que la discriminación, y por ende su costo económico, probablemente quede subestimado ya que no se conoce el impacto directo de la discriminación sobre las diferencias de activos, aunque se intenta paliar este desconocimiento por medio de la interacción entre las diferencias de las variables explicatorias conocidas y las diferencias de los coeficientes ($\Delta \times \Delta \beta$).

3. El costo económico de la discriminación

Para superar las dificultades que presenta el modelo de Oaxaca, es necesario precisar dos puntos:

1. Definición de «costos de discriminación».
2. Aislamiento de los factores económicos que determinan el nivel de ingreso bajo condiciones de no discriminación, lo que implica encontrar una muestra de población no discriminada que sea equivalente al grupo discriminado en términos de determinantes de ingresos.

Respecto al primer punto, se supone que el ingreso de una persona a lo largo de su vida está en función de la riqueza inicial de la que dispone, A_0 ; de los ingresos no salariales, $A_t (Y_{t-1}, g)$, donde g es la tasa de rendimiento (intereses, utilidades, etc.); de los activos en cada unidad de tiempo, e Y_{t-1} ; de los ingresos del período anterior; y de los ingresos por concepto de su salario, S_t . Por sencillez y claridad, se omite el tiempo, la sumatoria a lo largo del ciclo de vida de la persona y la relación funcional.

Bajo tales condiciones, el ingreso de una persona o un grupo de la población que no sufre discriminación, es:

$$A + S = Y$$

Es decir, el ingreso total como suma de los ingresos no salariales e ingresos salariales.

Para un indígena, el ingreso a lo largo del ciclo de su vida estaría determinado por los mismos factores del no indígena más la presencia de la discriminación, δ .

Recuérdese que la discriminación es una exclusión o restricción que motivada por condiciones étnicas tiene por

objeto o da como resultado (consciente o inconscientemente) la disminución o limitación de los ingresos monetarios. Bajo las mismas condiciones productivas y laborales, δ conlleva una reducción de los ingresos, por lo que el ingreso total en condiciones de discriminación es:

$$A + S - \delta = Y_0$$

Suponiendo que los activos están en función de una tasa de rendimiento y de los ingresos percibidos en el período anterior, y que el factor discriminación explica parte de la diferencia en los ingresos, así como diferencias en los activos y en las rentas derivadas de los mismos, en promedio, los activos y las rentas de los indígenas serán inferiores a los ingresos de la población no indígena:

$$Y > Y_0 \\ Y - Y_0 = \delta$$

δ representa lo que deja de percibir el indígena por ser objeto de discriminación, lo cual es equivalente a un «costo de oportunidad». En términos económicos, el costo de oportunidad se define como “el valor de la mejor alternativa económica posible a que se renuncia por dedicar los recursos a otra actividad concreta”.²³ La renuncia a que hace referencia el concepto es voluntaria; supone la capacidad de decidir entre diversas alternativas -por ejemplo, el costo de oportunidad al que se renuncia por hacer X en lugar de hacer Y.

En economía, también se hace una distinción entre costos explícitos y costos implícitos. El primero consiste en el pago efectivo o dinerario que se hace por un insumo o factor de la producción. Por otra parte, una persona, empresa o sociedad incurre en costos no visibles o que no se perciben en forma inmediata -por ejemplo, el costo de quien atiende un negocio propio en lugar de trabajar para una empresa, los costos en que se incurre con el deterioro del medio ambiente, o los costos en que incurre la sociedad ante el monopolio de patentes. Estos costos implícitos están estrechamente relacionados con el costo de oportunidad, aunque no deriven de decisiones voluntarias de quienes salen afectados.

Asimismo, una persona se puede ver sometida a una pérdida o privada de un beneficio por la acción de otra. De

acuerdo con Varo, el derecho reconoce el daño directo que un acreedor sufre al no serle pagada la deuda; pero, además, está el costo de oportunidad, consistente en “la ganancia, o ingreso, de la que ha sido privado el acreedor a causa del incumplimiento oportuno del deudor” -en otras palabras, “el beneficio o ‘ganancia’ que el acreedor hubiere podido obtener en su crédito si le hubiese sido pagado, y de la cual ha sido privado”.²⁴

En ese sentido, se considera que la discriminación incurre en un costo de oportunidad al privar a la persona de un ingreso o beneficio. De no mediar la discriminación, el indígena recibiría un ingreso superior y esa diferencia la emplearía en otra alternativa. Más adelante, se analiza cómo este ingreso o «beneficio» del cual el indígena ha sido privado conlleva otros costos implícitos, los cuales constituyen un costo económico y social para el país en general.

El segundo punto a clarificar es metodológico: ¿Cómo determinar que las diferencias en el ingreso no resultan de las diferencias en los activos de las personas o de problemas propios de la actividad económica, como podría ser, por ejemplo, si se labora en una rama de la economía con bajos niveles de productividad y alta tasa de desempleo, percibiendo así un ingreso bajo, pero no a causa de la pertenencia a una etnia o grupo social específico?

En los estudios experimentales, se puede recurrir a diversos métodos de análisis para medir el impacto que la manipulación deliberada de la variable independiente tiene sobre el objeto de estudio. Además, se cuenta con la posibilidad de que el grupo que está siendo expuesto al experimento sea acompañado de un grupo de control y de eliminar o neutralizar factores externos que puedan invalidar o distorsionar el experimento.

Como se sabe, para lograr la validez interna de un experimento es necesario que el grupo experimental y el grupo de control sean equivalentes para poder considerar que el cambio en el primero se debe a la acción o manipulación del experimento. El instrumento de medición debe ser aplicado por igual, bajo las mismas condiciones y procedimientos, y la selección de los elementos de la muestra, la que recibe el tratamiento; la de control debe ser aleatoria. Aunque la asignación al azar es la deseable porque

²³ Ramón Tamañes y Gallego Santiago, *Diccionario de Economía y Finanzas*, Madrid: Alianza Editorial, 1996.

²⁴ Roberto Varo, “Origen histórico del concepto de costo de oportunidad”; en *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, Año XLIX, No. 115- 116, enero, 2006.

evita cualquier sesgo que pueda introducir el investigador, se puede recurrir a la técnica del emparejamiento o apareo, que en la literatura se conoce como *matching*.

En la determinación del costo económico de la discriminación, aunque no se tienen todas las condiciones de un experimento puro, se sostiene la hipótesis de que la discriminación es *causa* de los bajos niveles de ingreso de la población indígena y que ello representa un costo de oportunidad para el individuo discriminado y para la sociedad. Sin embargo, como se vio en la aplicación del modelo de Blinder-Oaxaca y en las consideraciones que hace Becker, las diferencias en el ingreso pueden tener otras causas diferentes a la discriminación, tales como la educación, edad, etc., o por diferencias en la dotación y acceso a recursos por condiciones geográficas. Ello implicaría estar frente a un problema de *desigualdad*, como la que se da al interior de una misma etnia, y no de *discriminación*. De acuerdo con Barrón,

En general, la desigualdad observada (además de ser resultado natural del sistema capitalista) puede ser resultado de discriminación, exclusión, o una combinación de ambas. La discriminación es el

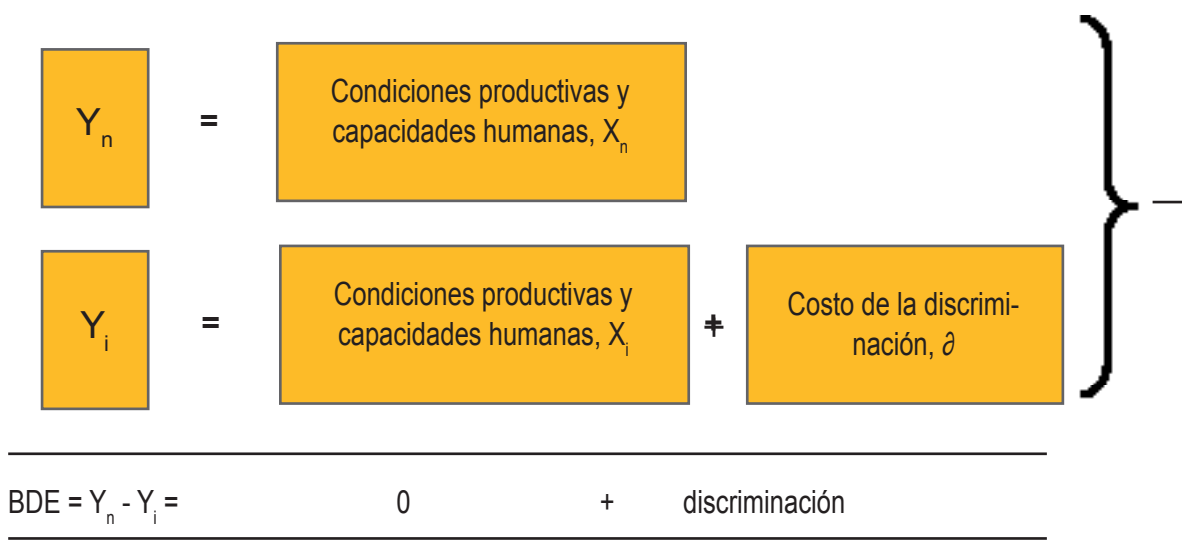
trato diferente a individuos de distintos grupos con características similares. La exclusión, en cambio, es la desigualdad en el acceso a recursos por parte de los individuos de un grupo.²⁵

De manera que para cuantificar el costo de la discriminación, es necesario, primero, aislar la desigualdad de los factores que generan el ingreso. Ello permitiría contar con dos submuestras equivalentes, una, de la población indígena, como grupo experimental y, la segunda, integrada por la población no indígena, como grupo de control:

Como las condiciones productivas son iguales en ambos grupos, o sea, $X_n - X_i = 0$, entonces $Y_n - Y_i = \delta$. Por tanto, las diferencias en los ingresos se explican únicamente por la discriminación.

Para obtener grupos equivalentes y medir las diferencias por discriminación, se ha empleado la metodología de *Propensity Score Matching* (PSM). Bajo ciertas restricciones, este procedimiento puede alcanzar su objetivo:

¿Qué características son esenciales para que los datos y la metodología de emparejamiento



²⁵ Manuel Barrón Ayllón, "Cuánto cuesta ser provinciano a un empleado de Lima Metropolitana: Una aproximación mediante Propensity Score Matching"; en *Observatorio de la Economía Latinoamericana* No. 47, agosto 2005, accesible a texto completo en www.eumed.net/coursecon/ecolat/.

reduzcan el sesgo en las estimaciones no experimentales? Para abordar esta pregunta, tomamos como punto de partida las observaciones que identifican un experimento social ideal en programas de impacto para balancear muchas características de los datos.²⁶

Según Heckman, Ichimura y Todd, para aplicar la metodología PSM se deben cumplir las siguientes condiciones:

1. Que los grupos tratado y de control tengan la misma distribución de atributos personales no observados.
2. Que los miembros de los grupos tengan la misma distribución de características personales observadas.
3. Que el mismo cuestionario sea administrado a ambos grupos, a manera que el resultado del experimento y las características personales sean medidos en la misma forma para los dos grupos.
4. Que los grupos tratado y de control compartan un ambiente económico común.²⁷

Para efectos de la aplicación de la metodología, los datos de la ENEI 2004 cumplen las condiciones antes citadas. La primera está garantizada porque solamente se considera una característica para cada grupo: ser indígena, como grupo que es objeto de discriminación; el grupo de control es el no discriminado.

Lo mismo sucede con las características observadas. La ENEI también cumple con la tercera condición ya que se aplicó el mismo cuestionario a los entrevistados en el período de febrero y marzo del año 2003 y se empleó el mismo procedimiento (misma guía del encuestador). Además, los dos grupos participan bajo las mismas condiciones macroeconómicas y del mercado, con lo que se cumple la cuarta condición.

Tomando como base el desarrollo planteado por Heckman, Ichimura y Todd, Becker e Ichino²⁸, por un lado, y Dehejia y Wahba,²⁹ por el otro, se siguen los siguientes pasos para la aplicación del *Propensity Score Matching*:

- 1o. Con una regresión logística, se obtiene un índice en función de las variables, que ordena todos los individuos de la muestra, de mayor a menor o viceversa.
- 2o. Se separa la muestra en dos grupos: uno al que se le aplica el tratamiento, el otro como grupo de control.
- 3o. Se forman parejas con aquéllos que tienen las mismas características.

Se pueden utilizar varios métodos: la formación de parejas entre los más cercanos (*nearest neighbor matching*); el método radial, una versión del vecino más cercano, pero con la restricción de que el vecino debe estar dentro de un radio o una distancia inferior a un valor dado; el estimador promedio (*kernel matching*), que estipula que el grupo que recibe el tratamiento es emparejado con un promedio ponderado de todos los del grupo de control; y el estimador estratificado (*stratification matching*), que divide la muestra en rangos de variación tal que los dos grupos tienen en promedio el mismo *propensity score*.

Notación:

- Y_{1i} : ingresos totales de la persona i , si i es discriminada.
- Y_{0i} : ingresos totales de la persona, i si i no es discriminada.
- $D =$ 1 si la persona es discriminada por ser indígena; $D = 0$, si no lo es.
- X : el conjunto de características pertenecientes a las personas: educación, trabajar en el área rural, etc.
- $p(X) = Pr(D = 1 | X)$: probabilidad estimada de puntuación (o de participación)
- $CD = Y_{1i} - Y_{0i}$: el costo de oportunidad; es decir, lo que el indígena ha dejado de recibir por ser objeto de discriminación.

²⁶ Traducción libre de James J. Heckman, Hidehiko Ichimura y Petra E. Todd; "Matching as an Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating a Job Training Programme"; en *Review of Economic Studies*, Vol. 64, No. 4, 1995 Special Issue: Evaluation of Training and Other Social Programmes (Oct., 1997).

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Sascha O. Becker, y Andrea Ichino, "Estimation of Average Treatment Effects. Based on Propensity Scores"; en *Stata Journal*, Vol. 2, No. 4, 2002, pp. 358-377.

²⁹ Rajeev Dehejia, Wahba, Sadek, "Propensity Score Matching Methods for Non-experimental causal Studies"; en *The Review of Economics and Statistics*, MIT Press, vol. 84(1), 2002, pp. 151-161. Disponible en <http://www.nber.org/papers/w6829.pdf>.

El problema fundamental es que una misma persona no puede ser primero «no indígena», para registrar su ingreso como persona no discriminada, y luego ser indígena para evaluar el impacto de la discriminación en el ingreso. Es por ello que se divide la muestra en dos grupos: el primero, integrado por los indígenas, que son discriminados; el segundo, integrado por los no indígenas, que no son objeto de discriminación, por lo que el grupo cumple la función de grupo de control. El objetivo es estimar el parámetro impacto del «tratamiento promedio sobre los tratados» (*average treatment on the treated, ATT*), que se define como la diferencia ente el valor esperado o valor promedio de los resultados (*outcomes*). Para el presente estudio, tal diferencia constituye el Costo Promedio de la Discriminación, CPD:

$$CPD = E [Y_1 - Y_0 \mid D=1, X] = E [Y_1 \mid D=1, X] - E [Y_0 \mid D=1, X]$$

El grupo confractual es $E [Y_0 \mid D=1, X]$, que denota el ingreso promedio de los no discriminados.

El método de emparejamiento requiere del Supuesto de Independencia Condicional:

1. Dadas las características observables de X , y dado que las diferencias relevantes de entre los grupos son capturadas por X , se supone que si $p(X)$ es la puntuación (*propensity score*), entonces:

$$D \perp X \mid p(X)$$

La aplicación del tratamiento D es independiente de los valores de la variable objeto de estudio, dada la función de puntuación. Donde « \perp » denota la independencia entre los impactos y la participación.

La selección desde el grupo poblacional de los indígenas y no indígenas necesita que:

$$0 < Prob[D=1 \mid X=x] < 1$$

A este procedimiento se le denomina balanceo de las variables.

2. Se supone también la independencia estadística entre el conjunto de variables X y la puntuación $p(X)$ con la de ser o no discriminado por ser indígena (D), es decir:

$$Y_{1i} - Y_{0i} \mid D \perp p(X)$$

4. Resultados

4.1. Función de puntuación

El primer paso consiste en encontrar la función de puntuación. El procedimiento común es construir un modelo Logit con el cual se estima el escalar *propensity score*, $p(X)$, que cumple la condición $0 < p(X) < 1$ para cada individuo. Éste tiene la ventaja de que el conjunto de variables X se reduce a una sola, garantizando la correspondencia entre X y $p(X)$.

Como el objetivo de esta fase es reducir las características (educación, edad, actividad económica a la que se dedica el individuo, sexo, etc.) a un solo vector o variable, en el presente estudio se ha aplicado el Análisis de Componentes Principales, que arrojó mejores resultados al permitir incluir más características relevantes y, por lo tanto, mayor confiabilidad de que la submuestra de los indígenas fuera equivalente con la de los no indígenas.

Brevemente³⁰:

El primer problema a resolver es cómo transformar un conjunto de características en una sola variable. Para pasar el conjunto de variables, que son representativas de las características de la población económicamente activa, PEA, que se denominan X , a los componentes C_i , se requiere de un procedimiento de transformación, un «transformador», que llamaremos W , tal que al multiplicarlo por X nos proporcione, $p(X)$. Esto es:

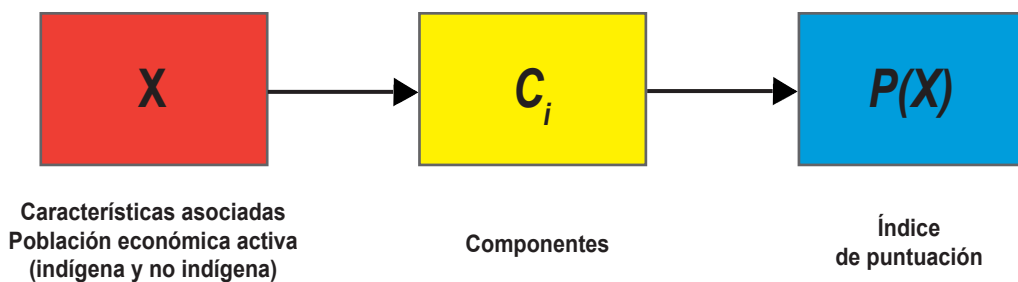
$$p(X) = WX$$

Se puede visualizar el proceso en el primer esquema de la página siguiente.

La metodología de Análisis de Componentes Principales (ACP) admite hacer dicha transformación, ya que permite:

1. “Generar nuevas variables no correlacionadas que puedan expresar información contenida en el conjunto original de datos para reducir la dimensión (número de

³⁰ Una descripción más amplia y con desarrollo matemático, puede consultarse en Romero, *Potencialidad económica...*

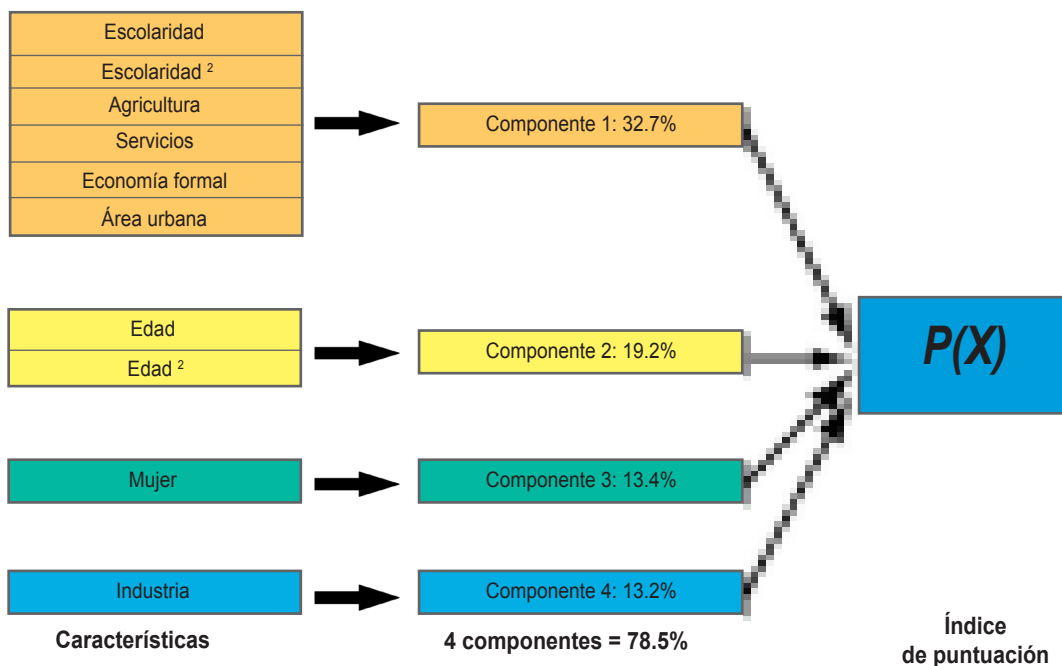


variables) del problema que se está estudiando, como paso previo para futuros análisis.

2. Eliminar, cuando sea posible, algunas de las variables originales, si ellas aportan poca o no aportan información.
3. Las nuevas variables generadas se denominan Componentes Principales y poseen algunas características deseables, tales como independencia; en todos los casos, están no correlacionadas.

4. Cada componente sintetiza la máxima variabilidad residual contenida en los datos”.³¹

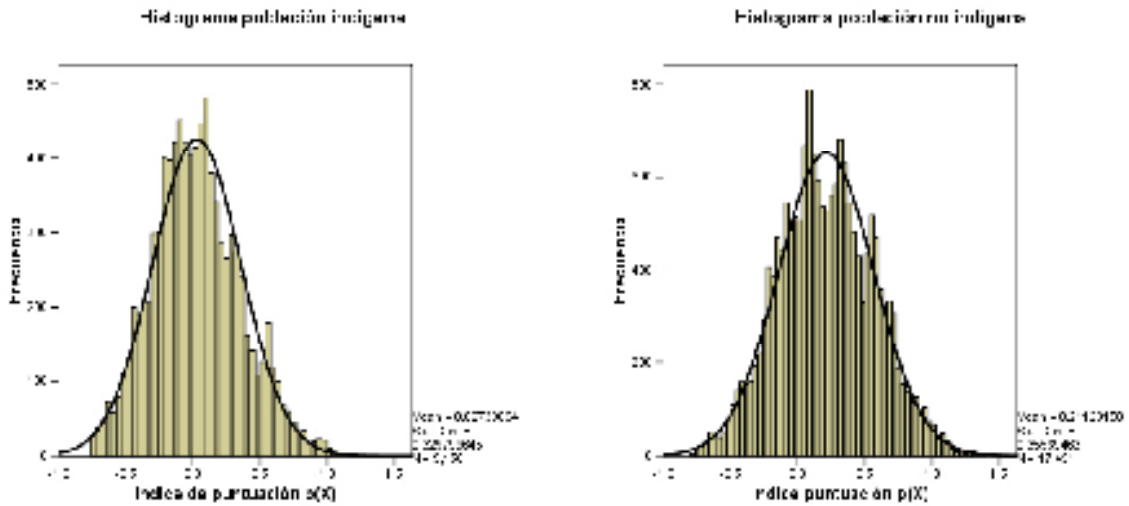
Para construir el índice de puntuación que ordenará al conjunto de la población analizada, se emplearon las siguientes características: edad, edad², sexo (condición de mujer), escolaridad, escolaridad², el agregado económico de las tres principales ramas de la economía: agricultura, industria y servicios; residir en el área urbana o rural; y participar en la economía formal o informal. El análisis arrojó cuatro componentes con su respectiva ponderación:



³¹ Doris Gómez T., *Componentes principales generalizados: análisis en dos poblaciones multivariantes*, Lima: UNMSM Fondo Editorial, 2002.

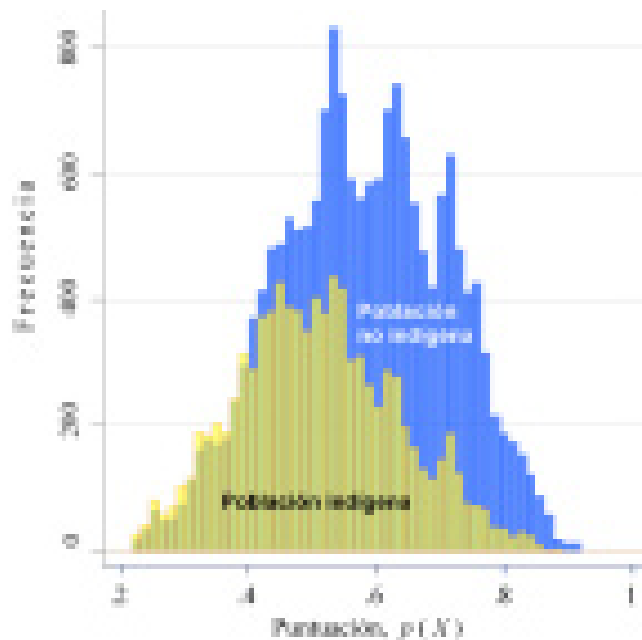
Con los cuatro componentes, se construyó el índice $p(X)$, que solamente es una variable que permite ordenar todos los casos del mayor al menor. A partir de este indicador, se forman las parejas: un indígena con las mismas características de otro no indígena, en niveles de escolaridad, sector donde obtienen su principal ingreso, edad, sexo, residir en área urbana o rural, y laborar en la economía formal o informal. Las distribuciones de los casos por sector poblacional son las siguientes:

Distribución de la población indígena y no indígena con base en la puntuación $p(X)$



En la gráfica siguiente, se han superpuesto las distribuciones para los dos grupos. Se puede observar que la porción de la distribución de la población indígena que se superpone a la de la población no indígena es la región donde los grupos son equivalentes. En esta zona, se encontrará un indígena que tiene las mismas características que un una persona no indígena.

Espacio de equivalencia entre la población indígena y no indígena



Fuente: elaboración propia con datos de ENEI 20.

4.2. Apareo

El segundo paso del procesamiento fue parear simultáneamente a los individuos, uno indígena y otro no indígena, que tuvieran las mismas características. Para comprobar si existían casos equivalentes, se escogieron aleatoriamente cinco casos sobre el índice $p(X)$ y se

seleccionaron para cada caso un indígena y un no indígena más cercano, para un total de veinte personas.

Al observar las parejas, se constató que en cada caso tienen las mismas características, excepto la penúltima pareja donde el no indígena trabaja en la rama de la economía de los servicios y el indígena en otra rama.

	$p(X)$	escolaridad	edad	agricultura	industria	servicios	mujer	urbana	economía informal	INGRESO TOTAL
Indígena	0.396589	0	72	1	0	0	0	0	1	8,952
No indígena	0.396589	0	72	1	0	0	0	0	1	93,300
Indígena	0.396589	0	72	1	0	0	0	0	1	1,056
No indígena	0.396589	0	72	1	0	0	0	0	1	7,200
Indígena	0.499951	0	57	0	0	0	1	1	0	16,000
No indígena	0.499951	0	57	0	0	0	1	1	0	400
Indígena	0.4999753	0	20	0	0	1	0	1	0	3,600
No indígena	0.4999753	0	20	0	0	1	0	1	0	11,998
Indígena	0.5999693	9	38	0	0	1	0	1	1	14,400
No indígena	0.5999693	9	38	0	0	1	0	1	1	108,000
Indígena	0.5999693	9	38	0	0	1	0	1	1	14,400
No indígena	0.5999693	9	38	0	0	1	0	1	1	13,560
Indígena	0.7002834	12	23	0	0	1	1	1	0	26,062
No indígena	0.7002834	12	23	0	0	1	1	1	0	19,375
Indígena	0.7002834	12	23	0	0	1	1	1	0	17,400
No indígena	0.7002834	12	23	0	0	1	1	1	0	26,301
Indígena	0.7996532	16	54	0	0	0	0	1	0	30,000
No indígena	0.7997072	12	57	0	0	1	0	1	0	10,783
Indígena	0.7997072	12	57	0	0	1	0	1	0	18,000
No indígena	0.7997072	12	57	0	0	1	0	1	0	22,328

4.3. Costo de oportunidad para la discriminación

Garantizada la equivalencia de los dos grupos de población (es decir, luego de asegurarse de que el grupo de indígenas y el de no indígenas tienen las mismas características), para comprobar la definición operativa de discriminación económica (a saber, que ésta se da cuando un grupo de la población con condiciones de producción, del mercado

laboral y capacidades personales similares o iguales al conjunto de la sociedad, pero con alguna o algunas características personales no relacionadas con la generación o motivo del ingreso, recibe un trato diferenciado que reduce o limita sus ingresos monetarios, los cuales, por lo tanto, son inferiores a los grupo de la población no discriminada), se procedió a calcular los costos de la discriminación por medio de diferentes métodos, los cuales se detallan a continuación:

«**Vecino más cercano**». Cada indígena se emparejó con un no indígena más próximo al índice de ordenamiento $p(X)$.³² En los casos en que una persona indígena tenía dos o más vecinos iguales, se obtuvo el promedio de los ingresos de éstos. Estadísticamente, los resultados son significativos. Además, mediante la técnica *bootstrap*, se obtuvo el error típico del estimado con el cual se mejoró la prueba “t” y en ambos casos la diferencia en los ingresos totales es la misma.

El número de personas indígenas es de 9,156 y el de no indígenas de 12,822. Al primer grupo, le correspondió un ingreso promedio de Q13,393.07 anuales, y al segundo, uno de Q16,728.60, por lo que la diferencia salarial

es de Q3,003.17 al año. Se puede afirmar que si dos personas tienen potencialmente las mismas capacidades personales y las mismas condiciones de su entorno, y la diferencia en los ingresos sistemáticamente es inferior en el indígena, entonces el menor salario puede ser atribuido a la característica personal de ser indígena, es decir, a la discriminación.

Ahora bien, si una persona es discriminada por ser indígena y por ello deja de percibir un ingreso monetario, esto representa una pérdida, cuyo monto equivale a lo que ha dejado de consumir en la satisfacción de sus necesidades como ser humano, por lo que constituye un costo para ella.

Estimación del costo de oportunidad promedio por efecto de la discriminación Método del «vecino más próximo»					
Ingresos	No. personas	Ingreso promedio Q.	Costo discriminación	Error estándar	Prueba t
Indígena	9156	13393.07	-3003.17	490.209	-6.126
No indígena	13822	16728.60			
Costo con corrección*			-3003.17	368.34	-8.153

* (El primer cálculo se realizó sin corregir, por varianza mínima. El costo por corrección fue calculado por *bootstrap*.)

Método radial. Agrega al procedimiento anterior la condición de que la distancia con el «vecino más próximo» debe ser inferior a un determinado valor o radio, r . Es decir,

$$\{p_j \mid \|p_i - p_j\| < r\}$$

Si al comparar a un indígena con una persona no indígena, la distancia entre los dos puntos del índice $p(X)$ es mayor a r , entonces se descarta a la pareja. Ello garantiza que dos personas que están siendo emparejadas se aproximen a la definición de «las mismas condiciones». Una desventaja es que se eliminan datos que pueden ser cruciales en muestras reducidas. Para el presente estudio, ello no representa problema por contarse con un buen número de datos.

El cálculo se inició con una restricción $r = 0.001$ hasta converger a una diferencia de 0.0000001 entre un valor de $p(X)$ del indígena y el $p(X)$ del no indígena. Con valores más reducidos, la diferencia encontrada fue la misma. Por este método, se observó que a medida que se reducían las diferencias entre las parejas, la diferencia de los ingresos aumentaba hasta converger en -4,263.87.

³² Si p_i es la puntuación $p(X)$ del indígena y p_j puntuación $p(X)$ del no indígena, el vecino más próximo es igual a $\min \|p_i - p_j\|$.

Con el método del «vecino más próximo» simple, se utilizó la muestra completa para la población indígena. Con la restricción, los casos se redujeron a 8,201; sin embargo, se garantizaron mayores coincidencias y, por lo tanto, grupos equivalentes. Asimismo, las pruebas estadísticas con y sin corrección de los errores estándar son satisfactorias. Por el método radial, se calculó que el ingreso del que se ha privado al indígena por ser discriminado es de Q4,263.87 al año, lo cual representa el costo de oportunidad por habersele privado de ese ingreso y de las oportunidades del gasto sus satisfactores personales y los de su familia.

Método radial: distancia máxima entre indígena y no indígena, $r = 0.0000001$					
Ingresos	No. personas	Ingreso promedio Q.	Costo discriminación	Error estándar	Prueba t
Indígena	8201	13603	-4263.87	447.227	-9.534
No indígena	13392	17867			
Costo con corrección*			-4263.87	579.754	-7.355

* (El primer cálculo se realizó sin corregir, por varianza mínima. El costo por corrección fue calculado por *bootstrap*.)

Método kernel. Por este procedimiento, los valores $p(X)$ de los indígenas son emparejados con un promedio ponderado de los $p(X)$ de los no indígenas.³³ El número de parejas comparadas fue el mismo del primer procedimiento, pero con mayor amplitud del grupo de control, compuesto por 17,421 personas. Los salarios promedios fueron de Q13,393.07 anuales para los indígenas y de Q16,609.17 para los no indígenas, con una diferencia de ingresos de Q3,216.10.

Estimador kernel					
Ingresos	No. personas	Ingreso promedio Q.	Costo discriminación	Error estándar	Prueba t
Indígena	9156	13393.07	-3216.10	---	---
No indígena	17421	16609.17			
Costo con corrección*			-3216.10	351.915	-9.139

* (El primer cálculo se realizó sin corregir, por varianza mínima. El costo por corrección fue calculado por *bootstrap*.)

4.4. Impacto de la discriminación en el ingreso

A continuación, se estima el impacto que la discriminación tiene en los ingresos, contando con datos tales como la educación, salud, y otros determinantes del ingreso per cápita. No se desconoce, sino se presupone, que la discriminación es corresponsable de los bajos niveles de escolaridad, salud, precaria infraestructura básica, etc.,

para los indígenas y sus comunidades. Las estimaciones sobre el costo promedio de la discriminación étnica fueron realizadas sobre la base de los datos de la ENEI 2004, que se realizó a principios del año 2003.

Por ello, para las estimaciones del costo nacional, se usó la información estadística y se tomó la proyección para la población para el año 2003 del INE, y para el PIB nominal la proyección del Banco de Guatemala.

³³ La ponderación se hace utilizando un cociente por medio de una función de distribución. Como pudo observarse en las gráficas de distribución de la población indígena y la no indígena, los datos se aproximan a una distribución normal.

Para el año 2003, la población total se estimó en 12,087,014 de habitantes, de los cuales, 3,626,104 correspondió a la población económicamente activa. Si consideramos que el censo de población del año 2002 reporta que el 41% de los habitantes son indígenas, podemos considerar que 1,486,703 son parte de la población económicamente activa.

PEA indígena, año 2003	
Población total	12,087,014
PEA total	3,626,104
PEA indígena = 41% de la población	1,486,703

Fuente: XI Censo de Población 2002.

Para estimar el costo total de la discriminación, se utilizó el resultado del método radial, que es el que mejor refleja las coincidencias, por implicar una selección restringida de las parejas comparadas. La utilización de este método reduce la muestra de 9,156 a 8,201 comparaciones. Aún así, ésta es adecuada para nuestros propósitos y estadísticamente significativa.

Sobre esa base, al multiplicar el costo per cápita de Q4,263.87 por la PEA indígena, constituida por 1,486,703 personas, se obtiene *un costo total para el país de Q6,339.1 millones*, el cual representó para el año 2003 el equivalente al 3.3% del PIB.

4.5. Costo nacional de la discriminación y su impacto en el crecimiento económico

Privar a una persona de un ingreso a causa de la discriminación es privarla de hacer un gasto, de consumir satisfactores para sus necesidades básicas, sociales o culturales.

Cuando el ingreso efectivamente recibido es inferior a la canasta básica alimentaria, la reducción del ingreso por efecto de la discriminación tiene impactos amplificados en la salud, la educación y la vivienda. Los bajos niveles en el ingreso, junto a la discriminación, conllevan por lo menos los siguientes impactos:

- ◆ Cuando el agregado de los ingresos es sistemáticamente bajo, deprime la demanda interna y, al estrechar el mercado, limita el crecimiento.
- ◆ Cuando los bajos niveles de ingreso están vinculados a un sector de la economía -en el caso de Guatemala, al sector agrícola y a la población indígena-, las relaciones intersectoriales son débiles y la distribución del ingreso es desigual.
- ◆ Cuando los bajos ingresos son generalizados y por debajo del monto del consumo vital, la pobreza se convierte en un círculo vicioso que genera desnutrición, bajos niveles de escolaridad y, en general, condiciones de vida que limitan la productividad de la fuerza de trabajo y la competitividad global de un país.
- ◆ Cuando los ingresos son bajos, son mayores las posibilidades de desnutrición y de mala salud, con consecuencias negativas para el aprendizaje. Ello ocasiona pérdidas para las familias, por gastos en salud, repitencia escolar, etc.

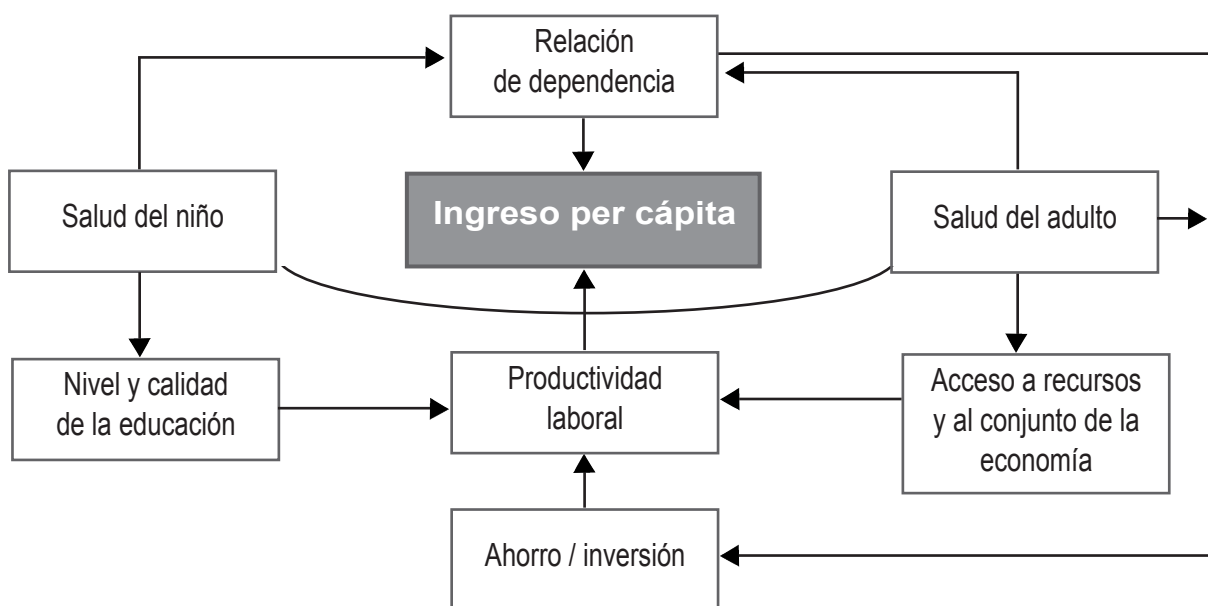
También, el Estado incurre en mayores gastos por persona atendida por las mismas causas. Es decir, hay un costo de oportunidad que impide que las familias y el Estado empleen sus recursos con mayor productividad para el bienestar familiar y social, como harían bajo condiciones de no discriminación.

Costo nacional de la discriminación, año 2003			
	PEA indígena	Costo x persona	Total en Q
Costo total de la discriminación	1,486,703	4263.87	6,339,107,135.00
PIB año 2003			197,598,700,000.00
Costo de la discriminación como % del PIB			3.3%

- ◆ Además, están los costos de elevadas tasas de mortalidad, bajos índices de expectativas de vida e ingresos futuros dejados de percibir cuando se tiene que trabajar desde la niñez.

De acuerdo con *The World Health Report 1999. Making a Difference*, de la Organización Mundial de la Salud, existen

relaciones entre los indicadores de salud y el crecimiento económico, al punto de afirmar que “La diferencia en salud ha jugado un papel significativo en la determinación de por qué algunos países tienen más rápido crecimiento que otros”.³⁴ Las relaciones entre precariedad en la salud y la educación con la productividad, inversión e ingreso se exponen en la siguiente gráfica:



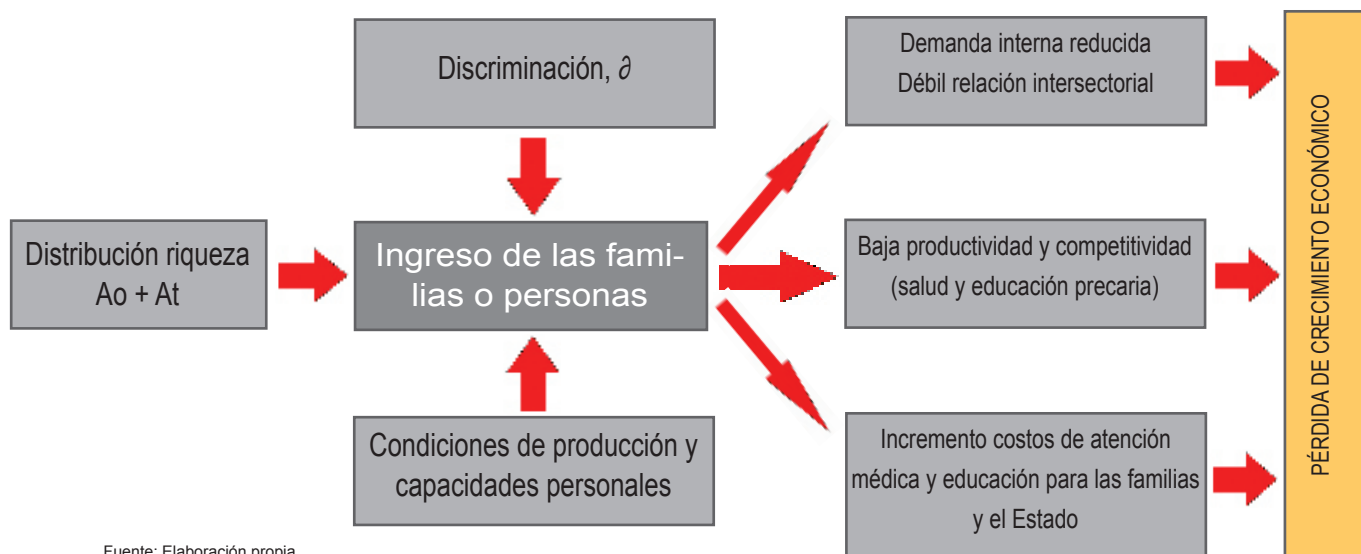
Relaciones entre salud e ingreso.

Fuente: Adaptación de OMS, 1999, “Health and Economic Productivity”. *The World Health Report 1999. Making a Difference*. p. 11.

La gráfica anterior refleja claramente las relaciones y el círculo vicioso que hay entre bajos niveles de ingreso, bienestar, productividad, crecimiento económico e ingreso per cápita.

Tomando en cuenta estas relaciones, y considerando que la discriminación implica una disminución del ingreso, se puede hacer una estimación del impacto en el crecimiento económico del país. De manera que si para el año 2003 la economía creció a una tasa nominal del 10.6%, y a una tasa real del 2.2%; y si se toma como base la pérdida total sufrida por la población indígena como consecuencia de la discriminación, se puede calcular que en términos de crecimiento económico el país perdió un equivalente de 0.83% del crecimiento real.

³⁴ OMS, “Health and Economic Productivity”; en *The World Health Report, 1999. Making a Difference*, Organización Mundial de la Salud, SNU 1999, pp. 7 y 8.



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, hay que agregar que la discriminación no sólo tiene un costo económico implícito por el ingreso que deja de recibir la persona. Existen costos económicos para la sociedad. Unos son explícitos, como el mayor gasto en salud o los costos más elevados por persona para el Estado; otros son implícitos, como las ausencias laborales derivadas por quebrandos de salud, los costos de oportunidad por tener que trabajar desde la niñez, o los costos que tiene para el país la baja productividad y las limitaciones del mercado interno.

En conclusión, *con la discriminación perdemos todas y todos, las personas, las empresas, el Estado, el país.*

5. Referencias bibliográficas

- Arcand (2001), *Undernourishment and Economic Growth: The Efficiency Cost of Hunger*, FAO, Economic and Social Development Paper 147, Roma: 2001.
- Banco Mundial (2005), *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004*, Resumen ejecutivo.
- Banco Mundial (2004), *La pobreza en Guatemala*, Serie "Un estudio del Banco Mundial sobre países", Washington, D.C.
- Barrón Ayllón, Manuel (2005), "Cuánto cuesta ser provinciano a un empleado de Lima Metropolitana: Una aproximación mediante Propensity Score Matching"; en *Observatorio de la Economía Latinoamericana* no. 47, agosto 2005, accesible a texto completo en www.eumed.net/cursecon/ecolat/
- Bastiaensen, Johan; Tom de Herdt y Ben D'exelle (2005), "Poverty Reduction as a Local Institutional Process"; en *World Development* Vol. 33, No. 6, Gran Bretaña, pp. 997-993.
- Becker, Gary (1971), *The Economics of discrimination*, Chicago, The University of Chicago Press, Second Edition.
- Becker, Sascha O. y Andrea Ichino (2002), "Estimation of Average Treatment Effects. Based on Propensity Scores"; en *Stata Journal*, Vol. 2, No. 4, pp. 358-377.
- Bello, Álvaro y Marta Rangel (2000), *Etnicidad, Raza y Equidad en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Blinder, A. (1973), "Wage Discrimination: Reducen Form and Structural Estimate"; en *The Journal of Human Resource*, Vol VIII (4), pp. 436 – 453.
- CEPAL (2005), "Pobreza y distribución del ingreso"; en *Panorama Social de América Latina*, pp. 1- 49.
- Contreras, Dante y Marco Galván (2003), *¿Ha Disminuido la Discriminación por Género y Etnia en Bolivia? Evidencia del Período 1994 –1999*, IV Reunión sobre Pobreza y Distribución del Ingreso, Argentina. Declaración Universal de la UNESCO sobre la diversidad cultural.

- Dehejia, Rajeev, Wahba, Sadek (2002), "Propensity Score Matching Methods for Non-experimental causal Studies"; en *The Review of Economics and Statistics*, MIT Press, vol. 84(1), pp. 151-161. Disponible en <http://www.nber.org/papers/w6829.pdf>.
- Dillon, William and Mathew Goldstein (1984), *Multivariate analysis, methods and applications*, Canadá: John Wiley & Sons.
- Gómez T., Doris (2002), *Componentes principales generalizados: análisis en dos poblaciones multivariantes*, Lima: UNMSM Fondo Editorial. <http://www.ilo.org/dyn/declaris/DECLARATIONWEB.GLOBALREPORTDETAILS>.
- Heckman, James J.; Hidehiko Ichimura y Petra E. Todd (1995), "Matching as an Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating a Job Training Programme"; en *Review of Economic Studies*, Vol. 64, No. 4, Special Issue: Evaluation of Training and Other Social Programmes (Oct., 1997), pp. 605-654. Disponible en http://www.econ.ucla.edu/hotz/e262a/readings/heckman_restud_2.pdf.
- Jann, Ben (2005), *Standard Errors for the Blinder-Oaxaca Decomposition*, Department of Sociology, Zurich: ETH.
- Jonhson, Richard y Dean Wichern (2002), *Applied multivariate statistical analysis*. Fifth Edition; New Jersey: Prentice.
- Larrain, Felipe (2004), *Guatemala: Los Desafíos del Crecimiento*, Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Martínez, Irma y Gloria Acevedo (2002), "La brecha salarial en México con enfoque de género: capital humano, discriminación y selección muestral"; en *Revista de Economía Ensayos*, Volumen XXI, número 2 noviembre de 2002, México: UANL.
- Miné, Michel (2003), Ponencia a la conferencia "Lucha contra la discriminación: las nuevas directivas de 2000 sobre la igualdad de trato" 31 de marzo - 1o. de abril de 2003 en Tréves. http://www.era.int/web/en/resources/5_1095_1280_file_en.1582.pdf.
- Naciones Unidas (1965), *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*.
- North, Douglas C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Oaxaca, R. L. (1973), "Male-Female Wage Differentials in Urban Labor Market", *International Economic Review*, Vol. 14, No. 1.
- OIT (2003), *La hora de la igualdad en el trabajo. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*.
- OMS (1999), "Health and Economic Productivity"; en *The World Health Report 1999. Making a Difference*, Organización Mundial de la Salud, SNU.
- Patrinos, Harry Anthony (1994), *The Costs of Discrimination in Latin America. Human Capital Working Paper*, Washington, D.C.: World Bank.
- PNUD (2000), *Guatemala: la fuerza incluyente del desarrollo humano*, Informe sobre Desarrollo Humano 2000, Guatemala.
- PNUD (2005), *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*, México.
- Romero, Wilson (2005), "Potencialidad económica de la Región Central Sacatepéquez, Chimaltenango y Escuintla", Guat.: IDIES. Disponible en: <http://www.url.edu.gt/idies>
- Sauma, Pablo (2004), *Las desigualdades étnicas y de género en el mercado de trabajo de Guatemala*, Ginebra: OIT.
- Tamanes, Ramón y Gallego Santiago, (1996), *Diccionario de Economía y Finanzas*, Madrid: Alianza Editorial.
- Varo, Roberto (2000), "Origen histórico del concepto de costo de oportunidad"; en *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, Año XLIX, No. 115- 116. Enero.
- Winkler, Donald y Santiago Cueto, editores (2004), *Etnicidad, Raza, Género y Educación en América Latina*, PREAL.

Sandra Sáenz de Tejada

Diversidad étnica y acceso diferenciado a los servicios de salud y educación

1. Introducción

A pesar de la mejoría en el estado de salud y en el incremento en la escolaridad de la población guatemalteca durante la última década, la población indígena no se ha beneficiado tanto como la población ladina. Si bien se expandió la provisión de servicios hacia las áreas rurales y se incrementaron los mecanismos institucionales para satisfacerlos, la población guatemalteca -y muy particularmente la indígena- sigue encarando serias deficiencias. Los indicadores de salud y educación continúan en las posiciones más bajas de todo el hemisferio (ver Cuadro 1); la baja inversión en salud (la cual se mantiene alrededor del 2% del PIB) y educación (2.6%) y la concentración de los servicios en áreas urbanas han creado en su conjunto una situación lamentable. Como proporción del gasto público, el gasto en educación ha aumentado levemente de 16.4% en 1995 hasta 19.1% en el 2001; el gasto de salud apenas ha variado entre 7 y 8% y el monto en saneamiento se ha mantenido alrededor del 2%. En comparación, la proporción del gasto adjudicada a defensa y seguridad interna, si bien se ha venido reduciendo, continúa siendo más alta que la proporción del gasto en salud (ver Gráfica 1).

Cuadro 1
Comparaciones internacionales (año 2004)

Sector	Guatemala	América Latina y el Caribe
		Socioeconómico
PIB per cápita (Atlas, US\$)	2130	3600
Crecimiento anual de la población	2.6	1.4
Crecimiento anual de la fuerza laboral	3.4	0.9
Población urbana (%)	47	77
Gasto público en salud (como % PIB)	2.0	3.3
Gasto público per cápita (US\$)	93.0	217.9
Gasto público en educación (% PIB)	2.6	4.3
		Salud

Cuadro 1 (continuación)
Comparaciones internacionales (año 2004)

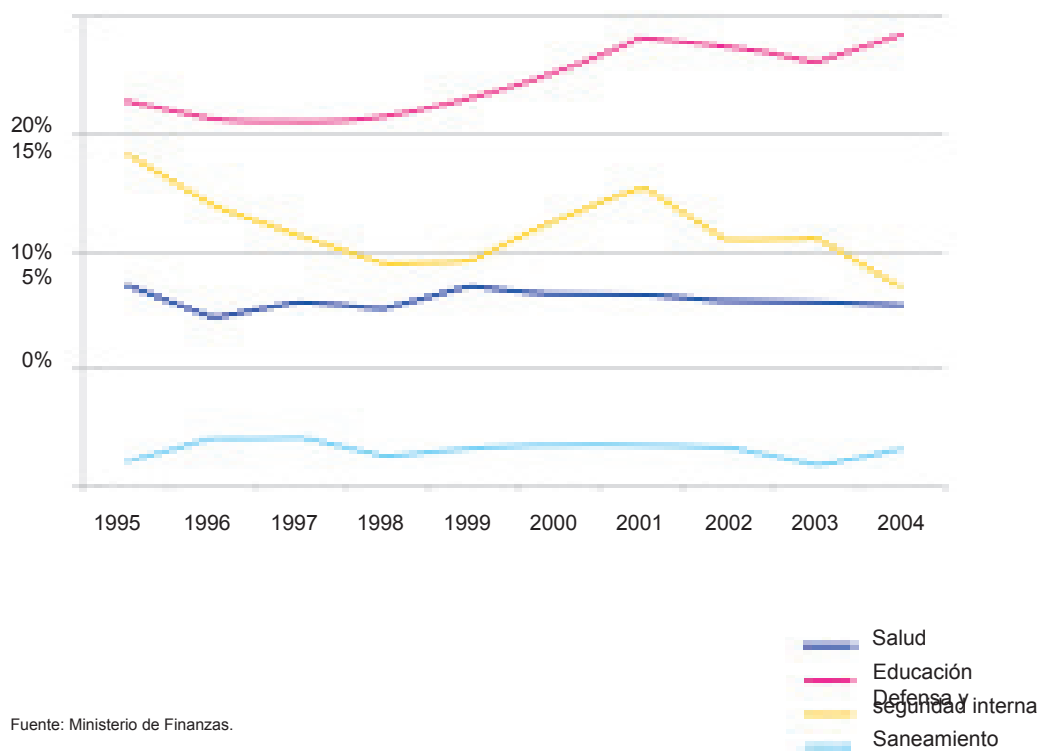
Sector	Guatemala	América Latina y el Caribe
Salud		
Expectativa de vida al nacer (años)	66	71
Mortalidad infantil (por 1000 NV)	35	28
Desnutrición infantil (retardo en talla, porcentaje)	49.3	11*
Acceso a fuentes de agua mejoradas (%)	95	89
Educación		
Alfabetización adultos (+15 años, %)	69	90
Tasa neta escolaridad primaria**	85	91
Razón estudiantes-docente	30	21-6

* Incluye a países de ingreso medio bajo.

** Porcentaje de alumnos en primaria en relación a la población de 7-12 años.

Fuente: www.worldbank.org

Gráfica 1
Proporción del gasto público en salud, educación, defensa y seguridad, y saneamiento



El presente informe se divide en dos partes: en la primera se presentan los indicadores de acceso a saneamiento básico y servicios de salud. En la segunda parte se presentan los indicadores de educación. Los datos presentados proceden en gran parte de los censos y encuestas oficiales: para agua y saneamiento se han utilizado los datos de los censos de 1994 y 1992; la mayoría de indicadores de salud provienen de las ENSMI 1995, 1998-99 y 2002. Para ilustrar las diferencias en el seno de los grupos indígenas, se han utilizado los datos publicados por el Banco Mundial de la ENCOVI 2000. Los datos de educación provienen de estas mismas fuentes más las recabados por el Ministerio de Educación.

En las fuentes utilizadas en este documento, la etnicidad ha sido dicotomizada como indígena y ladina o no indígena, excepto en el caso de la ENCOVI, en la cual ha sido posible desagregar los diferentes grupos indígenas. La manera de operacionalizar la identificación étnica varía en cada encuesta. En los censos se preguntó directamente a la persona entrevistada si era indígena. En las ENSMI fue por observación del entrevistador. Binarizar la etnicidad es problemático, como lo es agregar a todos los grupos indígenas. Como se verá, el acceso y la utilización de los servicios varía grandemente entre los distintos grupos mayas y agregar a todos los grupos indígenas sobresimplifica su situación y esconde la precariedad de algunos grupos, particularmente los mam y q'eqchi'. No obstante, la información utilizada frecuentemente no permite otra manera de manejar la variable.

2. Salud

2.1. Acceso a servicios básicos: agua y saneamiento

El conjunto de actividades que realizan las personas, así como el medio ambiente donde se desenvuelven, afectan su salud más que los programas de salud. El espectro de estas actividades está determinado por factores económicos y culturales, en tanto que las características del medio ambiente dependen, en gran medida, de la disponibilidad de servicios e infraestructura pública. Los Acuerdos de Paz reconocen la importancia primordial de los servicios de infraestructura para el desarrollo de país y el gobierno se comprometió a expandir su cobertura a los grupos históricamente excluidos. A pesar de los cambios notables en las redes de electrificación y telefonía, el incremento

en la cobertura de agua entubada y saneamiento ha sido más modesto. La cobertura de estos servicios es altamente desigual, pues mientras la conexión a agua entubada es prácticamente universal en las áreas urbanas, apenas llega a la mitad de los hogares del área rural. Si bien ha habido esfuerzos en proveer estos servicios a las poblaciones más rezagadas, éstos no han sido de la magnitud necesaria para compensar su desventaja histórica.

Según el Censo Nacional 2002, el 70% de la población ladina tiene acceso a agua entubada en la vivienda, y únicamente el 61% de los indígenas lo tiene. El acceso al saneamiento básico (inodoro o letrina en la vivienda) es también desigual: el 88% de la población ladina lo tiene, comparado con el 82% de la población indígena que no lo tiene. El servicio de drenaje es incluso más desigual: 48% vs. 22%; bastante desigual es también el acceso al servicio de extracción de basura: 34% vs. 9%. El acceso a la luz eléctrica también muestra la brecha étnica: 87% vs. 67%. La brecha étnica se ha venido reduciendo en algunas coberturas, particularmente la energía eléctrica, pero en el acceso a servicios de recolección de basura se ha ampliado.

Hay un efecto de ruralidad en este acceso diferenciado, pues en todo el país las áreas urbanas tienen mejor cobertura que las rurales y la población indígena es más rural que la población ladina. Aún así, al comparar los cuatro departamentos con mayor¹ y menor² población indígena, se observa la brecha étnica: en todos los departamentos la cobertura de los servicios básicos es más alta en las áreas urbanas, pero tienden a ser más altas en los departamentos de menor población indígena.

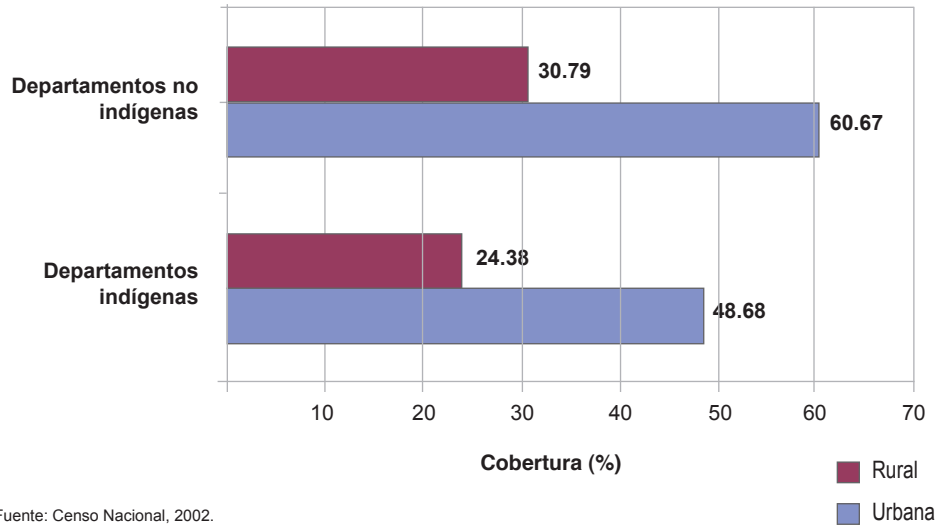
La misma tendencia se observa en las áreas rurales: las coberturas son incluso más bajas en las áreas mayoritariamente indígenas. La cobertura rural de agua entubada no muestra mayor diferencia entre departamentos con mayor y menor población indígenas, pero la falta de drenajes, saneamiento básico y la ausencia de servicios de recolección de basura es significativamente mayor en las áreas rurales indígenas. En la Gráfica 2, se muestra el índice de cobertura, el cual incluye las coberturas de agua potable, saneamiento, recolección de basura y drenajes.

Al seno de los diferentes grupos indígenas hay también grandes disparidades. En la Gráfica 3 se muestra el índice de

¹ Totonicapán, Quiché, Sololá y Alta Verapaz.

² Zacapa, Santa Rosa, El Progreso y Jutiapa.

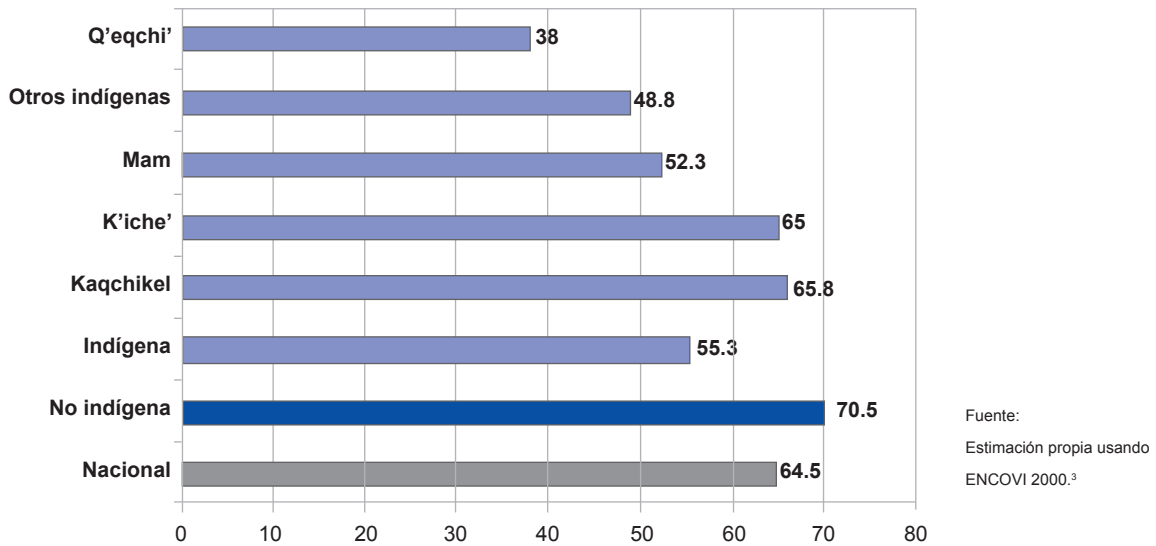
Gráfica 2
Índice de cobertura urbana y rural



cobertura de cuatro servicios: agua entubada, electricidad, drenajes y saneamiento básico. Puede observarse que los

kaqchikel y los k'iche' tienen coberturas que casi duplican las de los q'eqchi'.

Gráfica 3
Cobertura de servicios básicos



³ V. Foster, y C. Araujo, "Poverty and Modern Utility Services in Guatemala"; en *Guatemala Poverty Assessment (GUAPA) Program*, Technical Paper No. 7, Washington: World Bank; 2001.

2.2. Indicadores de salud

En esta sección se analizarán los principales indicadores de salud infantil (mortalidad, tasa de inmunizaciones, prevalencia de desnutrición) y de salud de materna. Los primeros se presentan desagregados por etnicidad (indígena vs. ladino) y se analizan sus tendencias desde 1995. Los datos de salud materna provienen de las encuestas publicadas por el INE (las ENSMI 1995, 1998 y 2002). Es de hacer notar que únicamente los datos publicados de la última encuesta desagregan datos por etnicidad, por lo que no es posible ver tendencias en la última década.

2.2.1. Mortalidad de niños

Las tasas de mortalidad de niños son uno de los principales indicadores de salud porque señalan el riesgo de morir de enfermedades infecto-contagiosas y otras enfermedades asociadas a bajos niveles de saneamiento y desnutrición. También puede considerarse un indicador del nivel de desarrollo alcanzado por un país, ya que su descenso está asociado a un mejor acceso a servicios básicos (saneamiento, salud, educación).

En el país, se ha observado una reducción importante en las tasas de mortalidad infantil (mortalidad de infantes menores de un año), pero sigue siendo la más alta de Centroamérica y una de las más altas de América Latina y el Caribe. Según las ENSMI, para el período entre 1990 y 1995, la tasa era de 51 muertes por 1000 nacidos vivos; para el período 1997-2002 ésta se ubica en 39/1000.⁴ Las mayores tasas de mortalidad infantil se encuentran entre los niños (50/1000 en tanto para las niñas es de 37/1000), en madres menores de 20 años o mayores de 39 y cuando el espacio intergenésico es menor a dos años. El descenso ha sido más acelerado entre los grupos indígenas, pero la brecha étnica sigue siendo notable (ver gráfica 4: Tendencias en la mortalidad de niños).

2.2.2. Inmunizaciones

En los últimos años, el MSP ha logrado aumentar notablemente la cobertura de las inmunizaciones, pero el esquema de vacunación completo en niños de 12-23 meses

diste aún de ser universal. Algunas vacunas, como la BCG, casi han duplicado las tasas de cobertura (pasó de un 54% en 1987 a un 91.6% en 2002; ENSMI 2002). Pero el éxito ha sido más modesto en vacunas que requieren de varias dosis. La ENSMI 2002 muestra que la cobertura en todas las vacunas es más alta en los niños ladinos, pero la brecha es pequeña, usualmente menor al 5%.

De igual forma, la proporción de niños con esquema completo es casi igual entre los dos grupos (indígena = 61.4% y ladino = 63.3%). Éste es uno de los pocos indicadores en el cual la brecha entre los grupos étnicos no es significativa. No obstante, la cobertura de inmunizaciones no es homogénea y hay grandes brechas regionales: en tanto casi tres cuartas partes de los niños de 12-23 meses de la región metropolitana tiene el esquema completo, en la región Suroriental y Petén apenas la mitad lo tiene.

2.2.3. Desnutrición

La desnutrición es producto de la interacción de varios factores, incluyendo un déficit en la ingesta de alimentos en la calidad y cantidad necesaria, así como una alta carga de enfermedades infecciosas. La desnutrición incide en la pobreza, al reducir el potencial físico e intelectual de la población afectada. En un círculo vicioso, la pobreza refuerza la desnutrición al reducir el acceso a los alimentos y aumentar el riesgo a la infección. En el país, 64% de los niños extremadamente pobres sufren de desnutrición crónica, en comparación con el 28% de que los no son pobres.⁵

La desnutrición infantil se mide por medio de tres variables, pero en este informe se enfocará en el retardo en talla, o *desnutrición crónica*, la cual indica el fracaso en el desarrollo del crecimiento como resultado de una alimentación y condiciones de vida inadecuadas.⁶ Las prevalencias se muestran en el Cuadro 2.

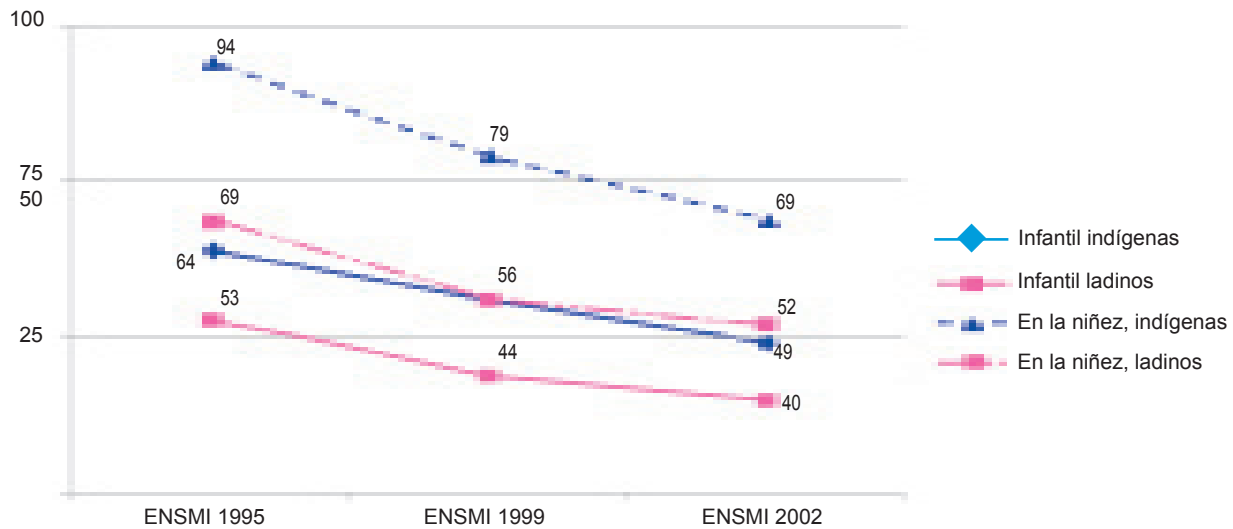
La tasa de desnutrición crónica en Guatemala es la más elevada de todos los países de América Latina y el Caribe y

⁴ Para un período de cinco años antes de la encuesta. Al tomarse un período más largo, y de mayor confianza estadística, la tasa sube a 44.

⁵ A. Marini y M. Gagnolati, *Malnutrition and poverty*, GUAPA Technical Paper No. 6, Washington DC: World Bank; 2003.

⁶ Los otros dos indicadores son la *desnutrición aguda*, la cual indica un bajo peso para la edad y es reflejo de una pérdida de peso en poco tiempo, y el peso inadecuado para la talla, o *emaciación*, y refleja un proceso grave y reciente que ha llevado a pérdida de peso, usualmente como resultado de hambre o enfermedad.

Gráfica 4
Tendencias en la mortalidad de niños



Cuadro 2
Tendencias en desnutrición crónica en niños de 3-59 meses (1995-2002)

Desnutrición crónica (talla para edad)	ENSMI 1987	ENSMI 1995	ENSMI 1998/99	ENSMI 2002
Nacional	57.9	49.7	46.4	49.3
Indígena	71.7	67.8	67.3	69.5
Ladina	48.2	36.7	34.1	35.7

Fuente: ENSMI 2002.

una de las más altas de todo el mundo:⁷ la mitad de los niños tienen retardo en talla y esta proporción se ha mantenido inalterable desde 1995. En poblaciones como la boliviana o nicaragüense, la prevalencia es prácticamente la mitad; en países de situación económica similar a la guatemalteca (con ingreso medio bajo, según la clasificación del Banco Mundial) es apenas del 11%. Un estudio reciente sitúa a Guatemala entre los 10 países cuya cantidad de personas

desnutridas ha aumentado entre 1990 y 1998, con 1.24 millones más de desnutridos. Guatemala ocupa el séptimo lugar a nivel mundial, junto con Afganistán, Somalia y la República Democrática del Congo. Si el estudio hubiera tomado las prevalencias más recientes (2002), se habrían computado incluso más desnutridos.⁸

⁷ En los países donde existe información confiable, únicamente en Bangladesh y Yemen existen prevalencias más altas.

⁸ L. Haddad y T. Frankenberger, *Integrating relief and development to accelerate reductions in food insecurity in shock-prone areas*, Washington, DC: Food and Nutrition Technical Assistance Project, Academy for Educational Development. USAID Office of Food Aid for Peace. Occasional Papers No. 2. 2003.

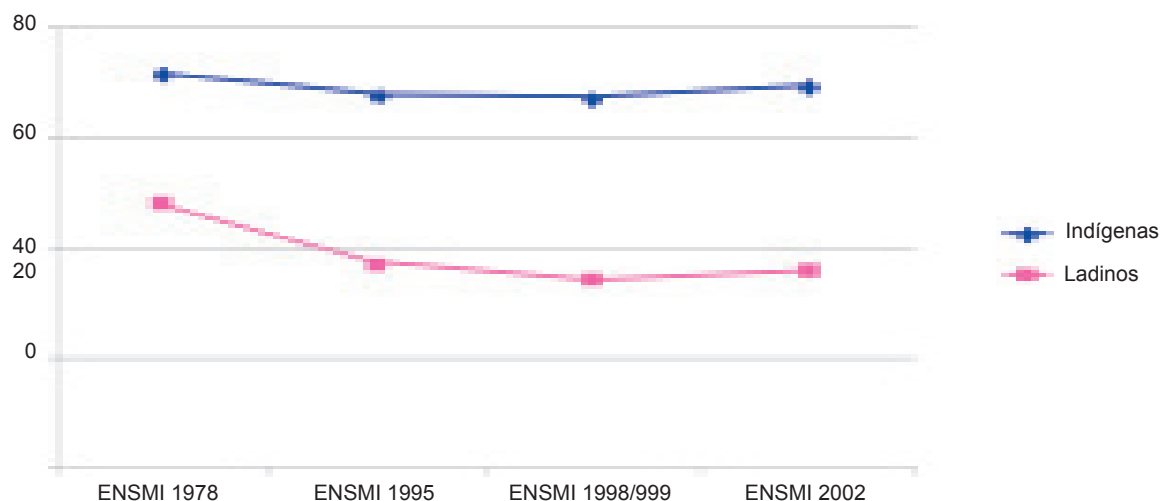
La brecha entre los grupos étnicos es particularmente alta: los niños indígenas tienen tasas de desnutrición crónica que casi duplican las observadas dentro de los niños ladinos. En ambos grupos, la tendencia hacia la baja observada entre 1998 y el 2000 se revertió en 2002, posiblemente relacionado a la crisis del café de esa época. Además, la disminución en la prevalencia ha sido más lenta en la población indígena. Se ha estimado que de seguir la velocidad de descenso actual, le tomará a la población ladina 20 años superar el problema, en tanto que a la población indígena le tomaría 80.⁹ Se ha calculado que el riesgo de desnutrición entre los niños indígenas es mayor de cuatro veces al riesgo observado en niños ladinos; al controlar por educación y nivel socioeconómico, el riesgo entre niños indígenas es casi dos veces mayor que entre niños ladinos.

Los estudios del Banco Mundial también han demostrado que el retardo en talla de los niños indígenas persiste,

incluso al controlar por ingreso, educación e infraestructura, tres variables cuyo acceso es mucho menor entre la población indígena. Se ha considerado que estas diferencias por etnicidad posiblemente reflejen exclusión social u otras formas de acceso diferenciado a los servicios. Según el Banco Mundial, únicamente el 35% de la diferencia observada en la nutrición de niños indígenas y ladinos puede ser explicada por diferencias en las características de los niños y sus familias, en tanto que el 65% restante se debe a características no observadas, incluyendo la discriminación.¹⁰

No todos los grupos indígenas muestran la misma vulnerabilidad nutricional (ver Gráfica 6). En tanto la niñez garífuna y la xinka muestran una desnutrición crónica por debajo de la media nacional, entre los grupos maya, los mam y «otros mayas», casi dos terceras partes de los niños tienen retardo en talla.

Gráfica 5
Tendencias en la desnutrición crónica (talla para edad)



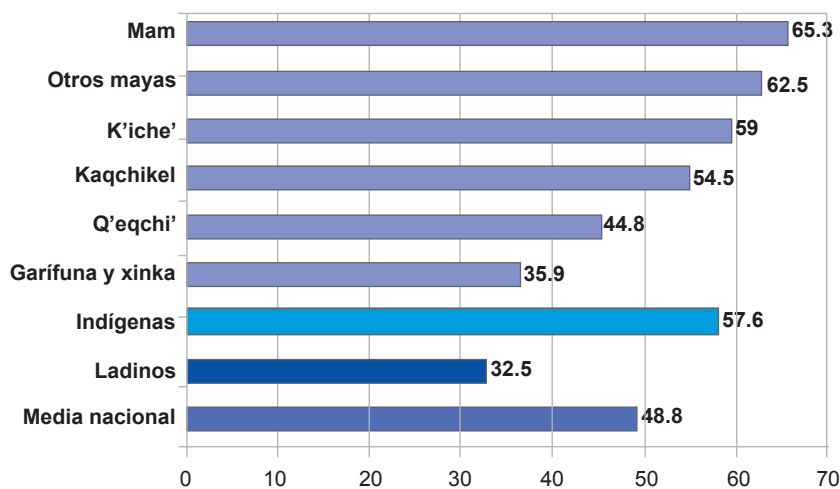
⁹ R. Martorell, R. Flores y H. Morgen, *El retardo en el crecimiento infantil en Guatemala: análisis de los cambios que se han dado en los últimos 15 años*. Agricultural Policy Project Research Report #9, Abt Associates Inc. 2002.

¹⁰ Marini y Gagnolati, *Malnutrition and poverty...*

El censo de talla en escolares, realizado en niños de primer grado (con edades comprendidas entre los seis y los nueve años) en 2001, muestra una prevalencia nacional de retardo en talla del 48.80%. Los datos publicados por el MINEDUC están desagregados por municipio, pero no por afiliación étnica. No obstante, los diez municipios

con prevalencias más altas (por arriba del 80%) son de población predominantemente indígena. Los municipios con prevalencias más bajas (entre el 15 y 20%), por el contrario, tienden a provenir del oriente del país (Zacapa y Jutiapa) o de la capital, regiones con poca población indígena.¹¹

Gráfica 6
Retardo en talla



Fuente: ENCOVI 2000.

2.2.4. Fecundidad

La tasa global de fecundidad ha ido disminuyendo en Guatemala lentamente desde 1995, pero continúa siendo una de las más altas de América Latina (el crecimiento anual de la población es de 2.6%, en tanto la media en América Latina es de 1.4%). Hay notables diferencias étnicas en el comportamiento sexual que incide en diferencias en la fecundidad: las mujeres indígenas inician su vida sexual un año antes que las ladinas y su edad media a la primera unión es casi dos años antes que éstas. Igualmente, tienen hijos a una edad más temprana. Como resultado, las

mujeres indígenas tienen entre dos y tres hijos más que las ladinas, brecha que se ha mantenido prácticamente inalterable en los últimos 10 años. Estas diferencias tienen varias explicaciones: el deseo de un mayor número de hijos (4.0 vs. 3.2 entre las ladinas) y un uso sensiblemente menor de métodos anticonceptivos entre las mujeres indígenas (ENSMI 2002).

¹¹ MINEDUC, *Segundo censo nacional de talla de escolares de primer grado de la República de Guatemala*, Informe final, 2002.

¹² Foster y Araujo, *Poverty and Modern Utility...*

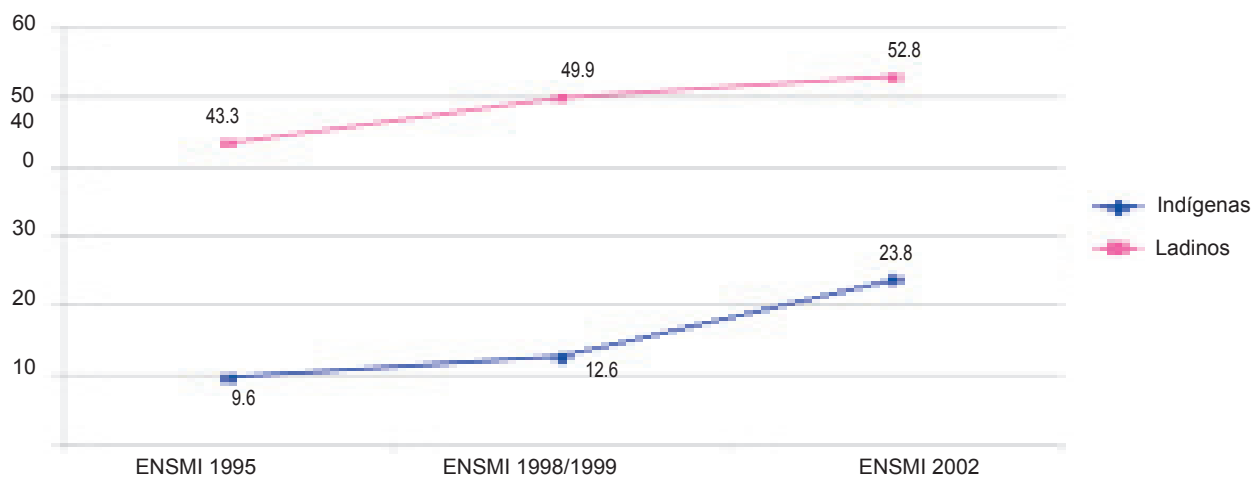
2.2.5. Utilización de métodos anticonceptivos

Guatemala continúa teniendo una de las prevalencias más bajas de utilización de anticonceptivos en América Latina: menos de la mitad de las mujeres en edad fértil (15-44) los utiliza y la prevalencia entre la población indígena, particularmente la maya, es muy baja (23.8%). Si bien la proporción de mujeres indígenas usando algún método aumentó casi en un 150% entre 1995 y 2002, la prevalencia actual entre las ladinas es el doble: 52.8% vs. 23.8%. En su estudio sobre las tendencias durante los últimos 20 años en el uso de anticonceptivos entre mujeres mayas, Bertrand, Sieber y Escudero¹³ consideran que hay dos tipos de determinantes: el bajo nivel socioeconómico de las mujeres

indígenas (la educación posprimaria tenía el efecto más alto) y la falta de acceso. Reportan que la prevalencia de uso entre las mujeres mayas urbanas es de 22%, contra el 6% de las rurales. Revelan también prevalencias diferentes entre los diferentes grupos mayas, mostrando mayores niveles de uso entre las mujeres q'eqchi', las mam y las kaqchikel; la prevalencia dentro de las k'iche' era particularmente baja.

En su análisis sobre el acceso, señalan que las mujeres mayas que viven a diez minutos o menos de una institución que presta servicios de planificación familiar eran 2.3 veces más proclives a utilizar algún método que las que vivían a mayor distancia. Este efecto no se detectó entre las mujeres ladinas.

Gráfica 7
Tendencias en el uso de anticonceptivos



Fuente: ENCOVI 2000.

¹³ J. Bertrand, E. Seiber y G. Escudero, "Dinámica de la anticoncepción en Guatemala: 1987-1998", en *Perspectivas Internacionales en Planificación Familiar*, Número especial, 2000.

Aunque hay quienes han argumentado que el bajo uso de métodos anticonceptivos entre los mayas es un reflejo de su falta de interés en la planificación familiar, que su concepción de la procreación como algo sagrado y que el número de hijos se considera predeterminado, hay experiencias locales que muestran que un programa de planificación familiar, no sólo físicamente accesible sino culturalmente apropiado facilita su aceptación.¹⁴ En una experiencia entre los k'iche', por ejemplo, en tan sólo cuatro años se logró reducir notablemente el número de personas que pensaba que la planificación familiar era pernicioso (bajó del 31% al 9%). De igual forma, se logró aumentar el uso de anticonceptivos, de un 3.7% a un 13.5%.¹⁵

2.2.6. Mortalidad materna

La mortalidad materna afecta a las mujeres de todos los estratos sociales y económicos, pero un número desproporcionadamente alto de las mujeres que mueren durante el embarazo, parto o puerperio viven en la pobreza, tienen poca educación y habitan en regiones rurales. La razón de mortalidad materna en Guatemala es una de las más altas de la región y se ha estimado que la gran mayoría de estas muertes son prevenibles.¹⁶ La mortalidad materna refleja el nivel de inequidad y el desarrollo socioeconómico del país, y es un indicador sensible del sistema de salud del país y del compromiso social con el desarrollo humano. Es por ello que los Acuerdos de Paz incluyen su disminución como una de las metas sociales de Estado.

La mortalidad materna es un indicador del daño extremo que algunas mujeres sufren durante la etapa reproductiva de sus vidas, la baja disponibilidad y baja calidad de los servicios de salud, las malas condiciones sociales, la desnutrición y las consecuencias de la marginalización de

la posición social de las mujeres. Estas mujeres mueren, por lo general, en sus casas, y tienen poco acceso a una atención de salud debidamente capacitada. Según la ubicación del parto (hospital, hogar), estos casos son asociados a detección tardía de las emergencias obstétricas, manejo tardío o inadecuado, problemas en el sistema de referencia, inaccesibilidad económica y cultural a los servicios y baja capacidad resolutoria de éstos.¹⁷

En Guatemala, la razón de mortalidad materna (RMM) es la más alta de Centroamérica y para el año 2000 fue de 153 mujeres por cada 100.000 nacimientos vivos (NV). La RMM en Honduras, por ejemplo, es de 110/100,000 NV y en Costa Rica es de 29/100,000 NV. En Guatemala, dos mujeres mueren cada día por causas relacionadas con el embarazo. La mayor parte de estas muertes ocurren entre mujeres indígenas y la razón de mortalidad materna para este grupo es tres veces mayor (211/100.000 NV) que para las ladinas (70/100.000 NV). Si bien ha habido una reducción de este tipo de mortalidad en los últimos 10 años, la velocidad del cambio fue mucho mayor en los departamentos de menor población indígena.

2.3. La oferta de servicios de salud del MSPAS

2.3.1. El financiamiento de los servicios

Con los Acuerdos de Paz, el gobierno se comprometió a incrementar el gasto en salud en un 50%, priorizando el gasto en servicios de salud preventiva. El gasto público en salud ha mostrado una clara tendencia al alza, pero el aumento en el gasto en saneamiento ha mostrado un incremento muy modesto y parecería más bien haberse reducido, dada la depreciación de la moneda. La mayor parte del gasto se ha dirigido a la atención hospitalaria, mientras que únicamente entre el 20 y 25%, se ha destinado a los programas preventivos. La falta de acciones que procuren el desarrollo y la articulación del nivel primario de atención contradicen los compromisos de salud primaria y preventiva. El gasto por habitante continúa siendo bajo: mientras el programa EMA (enfermedad, maternidad y accidentes) del IGSS gasta alrededor de Q2,500 al año por afiliado, el Ministerio de Salud (MSPAS) invierte en la salud

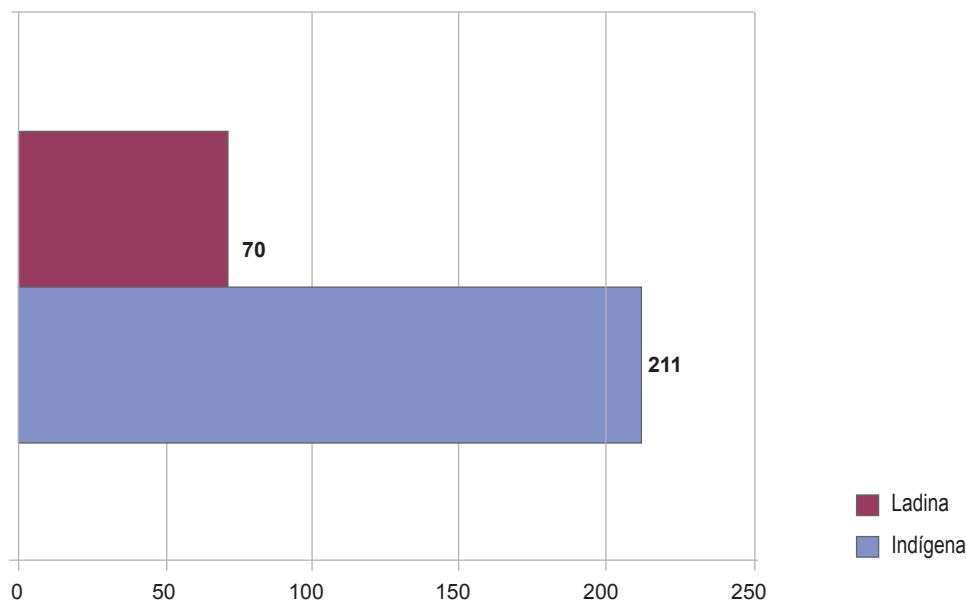
¹⁴ Ver R. Santizo y J. Bertrand, "The delayed contraceptive revolution in Guatemala". *Human Organization*, Spring 2004; B. Metz, "Politics, population and family planning in Guatemala: Chorti Maya experiences". *Human Organization* 60 (3) 2001; M. Burkhart et al., "Eficacia del método del ritmo de la regla estándar con base en el calendario entre parejas mayas de Guatemala". *Internacionales en Planificación Familiar*: Número especial. 2001. Victoria Ward et al., "Exploring sociocultural barriers to family planning among Mayans in Guatemala"; en *International Family Planning Perspectives* 18 (2): 59-65, June 1992.

¹⁵ J. Bertrand, S. Guerra de Salazar, L. Mazariegos et al., "Promoting Birth Spacing among the Maya-Quiché of Guatemala"; en *International Family Planning Perspectives*, 1999, 25(4): 160-167.

¹⁶ B. Schieber y C. Stanton. "Estimación de la mortalidad materna en Guatemala.-Período 1996-1998"; en *Measure Evaluation*, Macro Internacional Inc. 2000.

¹⁷ MSPAS, *Memoria de Labores*, Memoria anual de vigilancia epidemiológica, Departamento de Epidemiología, 2003. www.mspas.gob.gt

Gráfica 8
Razón de mortalidad materna



de aproximadamente la mitad de la población menos de Q300. En el programa de extensión de cobertura (SIAS), el MSPAS invierte sólo unos Q40 al año por persona.¹⁸

El gasto en salud del gobierno, en relación al PIB, se ha mantenido alrededor del 2%, con un repunte de 2.29% en 1998, seguido de un descenso a 1.91% en 2001 para aumentar a 2.0% en 2003. El gasto asignado al MSPAS se ha mantenido por debajo del 1% en relación al PIB, pero con una leve tendencia hacia el alza, excepto en el 2002, cuando cayó a niveles más bajos que en 1999.¹⁹ Si bien el gasto en salud ha crecido a un ritmo de 4.7% anual entre 1999 y 2003, los fondos públicos muestran una tendencia hacia la baja. En los cinco años contemplados en el estudio del MSPAS, el gasto total de salud ha aumentado en un 61%, el gasto per cápita del MSPAS aumentó en 46% y el gasto total en salud del gobierno en un 27%. A pesar de este aumento, la proporción del gasto total per cápita que cubre el MSPAS ha disminuido y el gasto total del gobierno

en salud ha mermado significativamente: pasó de cubrir el 48% del gasto en 1999 a tan sólo 38% en el año 2003.²⁰ La población, por lo tanto, cada vez más se ve obligada a resolver sus problemas de salud utilizando sus propios recursos (fondos privados).

El aumento global del gasto del MSPAS esconde grandes diferencias regionales y el desembolso del MSPAS muestra un claro sesgo hacia la región metropolitana, donde se concentra cada vez más el gasto. Entre 1999 y 2003, casi todas las regiones del país vieron una merma en los fondos asignados, pero en la región metropolitana éstos se triplicaron; en Petén, por el contrario, se redujeron a la mitad. Aparte de la región metropolitana, únicamente la región central y la suroccidental mostraron un incremento, y muy leve en el caso de la primera. A todas las demás regiones, les fue asignado menos fondos en 2003 que en 1999.²¹ Es particularmente alarmante la disminución de recursos asignados a la Región Norte (en 2003 recibió el 72% de los recibidos en 1999) y de la Región Sureste (73%). La última región tiene la tasa de mortalidad infantil más

¹⁸ COS, *Otra Guatemala es posible*, Guatemala: Colectivo de Organizaciones Sociales. 2005.

¹⁹ MSPAS, *Situación de la salud y su financiamiento. Período 1999 – 2003*, Guatemala: Departamento de Proyectos y Evaluación, MSPAS, 2005.

²⁰ *Ibíd.*

²¹ *Ibíd.*

alta de la región (el alza dramática en la MI coincide con la disminución de los fondos en 2002) y la primera tiene la mortalidad materna más alta.²²

Al excluir la región metropolitana, se observa que, lejos de haber un aumento en el gasto, los fondos asignados disminuyeron (el monto asignado en el 2002 representa

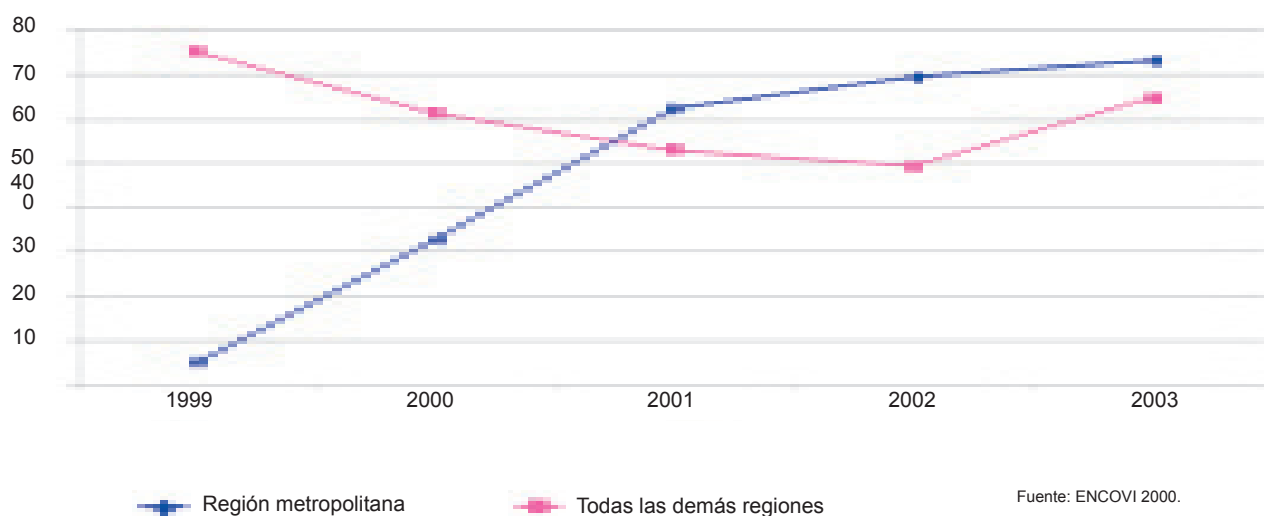
Cuadro 3
Comportamiento geográfico del gasto en salud del MSPAS
(en millones de quetzales)

Región	1999	2000	2001	2002	2003	% 2003 de 1999
Región metropolitana	253.9	529.7	824.5	894.6	933.2	369.5
Región norte	128.6	94.5	76.6	101.2	92.5	71.93
Región nororiental	139.2	89.8	100.6	76.5	114.6	83.2
Región suroriental	121.7	79.7	72.4	67.3	89	73.13
Región central	123.9	143.7	110.2	90.5	128.5	103.71
Región suroccidental	180.5	226.9	212	173.8	244	135.18
Región noroccidental	141.5	121.5	107.8	135.3	126.6	89.46
Región Petén	116.8	59.2	50.6	48.8	53.5	45.8
Total	1206.1	1345	1554.7	1588	1781.9	
Total (sin región metropolitana)	952.2	815.3	730.2	693.4	847.7	
% asignado a región	21.05%	39.38%	53.03%	56.34%	52.37%	

Fuente: Elaboración propia con base en MSPAS 2005.

²² Ver Cuadro 3 y Gráfica 9.

Gráfica 9
Tendencia en el gasto del MSPAS (1999-2003)



Fuente: ENCOVI 2000.

el 72% de lo asignado en 1999), con un alza en el 2003 que no llega a igualar el gasto asignado en 1999. En la Gráfica 9, puede verse cómo la asignación se ha ido concentrando en la región metropolitana, la cual ha llegado a superar desde el año 2001 la asignación de todas las demás regiones juntas: en 1999 recibió el 21% del total asignado, proporción que subió a más del 50% desde 2001. Esta concentración responde, en parte, a una mayor cantidad de hospitales de referencia.

La presentación del gasto por regiones dificulta analizar la distribución en términos de etnicidad. Sin embargo, se pueden comparar las regiones donde se concentra la población indígena (norte y noroccidente) y la ladina (nororiente y suroriente). En las regiones con población mayoritariamente indígena, donde más del 70% es pobre, el gasto per cápita en salud en 2003 fue, en promedio, Q80.46; en tanto que en las regiones con poca población indígena, donde la población es relativamente menos pobre, el gasto fue mayor: en promedio, Q97.95. En la región metropolitana, en comparación, el gasto per cápita del MSPAS fue de Q349.61, lo cual se debe principalmente a la concentración hospitalaria.

Para excluir el sesgo hospitalario, Flores²³ analiza datos sobre el gasto per cápita en los primeros dos niveles de atención en los departamentos del país. La media nacional es notablemente baja, alrededor de Q38, y al comparar el gasto en los departamentos con mayor y menor población indígena, los últimos tienen un gasto mayor: Q57.50 vs. Q48.75. La magnitud de la diferencia es pequeña (apenas Q10) y posiblemente no tenga impacto en la entrega de servicios. Es de hacer notar que el gasto per cápita más bajo corresponde al departamento de Guatemala (Q15). Como bien señala Flores, es muy probable que más que responder a un esfuerzo consciente por asignar el gasto con criterio de equidad, la situación refleje más bien la débil red de establecimientos de los primeros dos niveles de atención en este departamento, especialmente si se toma en consideración que la población en el área metropolitana tiende a utilizar los hospitales como establecimientos de atención ambulatoria.²⁴ La media guatemalteca de casi US\$5 (Q38) podría compararse con el gasto per cápita para estos

mismos niveles en El Salvador (US\$50), Panamá (\$150) y Costa Rica (\$250).

2.3.2. La oferta de servicios de salud

En los últimos quince años, el MSPAS ha aumentado el número de servicios de salud a nivel nacional (ver Cuadro 4). Pero el crecimiento ha sido desigual y no corresponde a la densidad poblacional: en los cuatro departamentos con mayor población indígena hay un puesto de salud para cada 16,600 habitantes, en tanto que en los cuatro departamentos con menor población indígena hay uno por cada 7,800 habitantes (la media nacional es un puesto de salud por cada 13,400 habitantes). De esta manera, al comparar tres departamentos con población similar: Totonicapán, Sololá y Santa Rosa se observa que la disponibilidad de puestos de salud (17, 33, y 55, respectivamente) es marcadamente diferente. Es más, El Progreso, con menos de la mitad de la población de Totonicapán, tiene el mismo número de hospitales y centros de salud, pero significativamente más puestos de salud (28 vs. 17). De igual forma, Alta Verapaz, con más del doble de población, tiene apenas dos tercios de los puestos de salud de Jutiapa.

2.3.3. El acceso físico a los servicios de salud

Para la OMS, el acceso físico adecuado a un servicio de salud es aquél que queda a menos de 60 minutos de viaje. Según la ENCOVI, únicamente el 38.3% de los niños guatemaltecos deben viajar menos de una hora para llegar a los mismos. La proporción es ligeramente más alta para la población ladina (43.1%) que para la indígena (38.3%). El grupo que tiene el acceso más precario es el mam (29.0% con acceso adecuado) y el que mejor lo tiene es el garífuna y xinka (63.1%). Los niños del área rural tienen un acceso sensiblemente menor que los niños urbanos (36.3% vs. 51.7%).

Para la población rural, al poco acceso físico hay que añadirle un sistema de transporte precario y también la falta de fondos para realizar el viaje. Existe una correlación muy estrecha entre el acceso y la utilización de los servicios, y se ha estimado que, entre la población indígena, la correlación entre el acceso y la utilización de servicios biomédicos es sumamente alta: $r=0.915$.²⁵

²³ W. Flores, *Inequidades geográficas en la mortalidad infantil en Guatemala: magnitud y factores asociados*, PRRAC-SALU, Proyecto Extensión del Sistema de Atención Primaria de Salud en Guatemala (PRRAC/G/SE/01/043). Programa Regional de Reconstrucción para América Central, Unión Europea. Guatemala. 2005.

²⁴ Marini y Gragnolati, *Malnutrition and poverty...*

²⁵ El coeficiente se estimó en base a los datos publicados; no se utilizó la base de datos de la ENCOVI.

Cuadro 4
Oferta de instituciones de salud en departamentos con mayor y menor población indígena

Departamento	Población total 2003	Hospitales		Centros de salud		Puestos de salud		Pob/PS
		1989	2003	1989	2003	1989	2003	
Tonicapán	385,923	1	1	8	7	17	17	22,701
Sololá	335,107	1	1	7	10	29	33	10,155
Alta Verapaz	920,544	1	3	15	15	34	33	27,895
Quiché	630,497	1	3	19	20	57	98	6,434
Jutiapa	402,175	1	1	8	13	47	53	7,588
Zacapa	228,545	1	1	10	11	22	29	7,881
Santa Rosa	337,117	1	1	10	14	53	55	6,129
El Progreso	152,667	1	1	6	7	22	28	5,452

Fuente: Elaboración propia con base en MSPAS/SIGSA: *Memoria de Labores*. Memoria anual de vigilancia epidemiológica. Departamento de Epidemiología Memorias, 2003; *Situación de la salud y su financiamiento*. Período 1999 – 2003. Departamento de Proyectos y Evaluación. Ciudad de Guatemala: MSPAS. 2005 y MSPAS 1989.

En un estudio reciente, Shapiro²⁶ utilizó regresiones logísticas para demostrar que el factor que más impacta el uso de los servicios de salud son el área y la región de residencia.

2.3.4. El seguro social

El seguro social ofrece cobertura médica únicamente a los afiliados del sector formal. El porcentaje de la PEA protegida por el IGSS, la cual incluye a afiliados y beneficiarios, se ha reducido de 33.5% en 1994 a 26.4% en 2003. Esta disminución se da en casi todos los departamentos, a excepción de la región metropolitana, donde se concentra el empleo formal.

En términos de población, la cobertura de los programas de seguridad social se limita al 7% de la población. La población indígena cubierta representa el 5%, en tanto que la ladina representa el 26%. En comparación, en Perú el 41% de la población indígena está cubierta; en México, la proporción es del 17% y en Ecuador es del 12%.²⁷ La mayor

proporción de personas cotizantes al IGSS son hombres urbanos ladinos y la menor, mujeres rurales indígenas. Siguiendo la distribución de sus afiliados, la distribución de la infraestructura disponible para la prestación de servicios se concentra en el área metropolitana, donde están seis de los 24 hospitales; solamente tres hospitales están situados en departamentos con más del 75% de población indígena (dos en Chimaltenango y uno en Alta Verapaz).

2.4. Utilización de los servicios de salud

La utilización de los servicios de salud depende de la oferta o disponibilidad de estos servicios, pero también de la percepción que tenga la población sobre la calidad, la accesibilidad y la capacidad de resolución de los mismos. La literatura especializada muestra que una razón frecuente por la que las personas no consultan durante un episodio de enfermedad es porque consideran que el caso no lo amerita. Se ha demostrado también que, en ocasiones, la familias demoran la búsqueda de atención de casos que sí la requieren porque consideran los servicios de salud inaccesibles, sea física, social o culturalmente. Las quejas más comunes son la falta de medicamentos y la falta de fondos personales o familiares para poder adquirirlos en una farmacia, largos períodos de espera y una interacción pobre o irrespetuosa con los proveedores de servicios. Otra razón frecuente es la falta de fondos para cubrir el

²⁶ J. Shapiro, Chapter 5, "Guatemala"; en Gillette Hall y Harry A. Patrinos, editores, *Indigenous peoples, poverty and human development in Latin America: 1994-2004*, Wasington: World Bank; Manuscrito no publicado, 2005.

²⁷ Hall y Patrinos, *Indigenous peoples...*

transporte hacia el servicio de salud, así como la utilización de remedios caseros, lo cual tiende a demorar la búsqueda de atención. En esta sección, se analizará la demanda de servicios de salud de la población en general, durante el embarazo, parto y para la atención de enfermedades comunes de la infancia, con base en los datos publicados de la ENCOVI.²⁸

2.4.1. Atención de la población general

Las encuestas nacionales muestran que la prevalencia de enfermedad y accidentes entre indígenas y ladinos es similar y que en ambos casos, aproximadamente en la mitad de episodios de enfermedad, se busca atención fuera del hogar. La variabilidad interna entre indígenas es más grande; son los q'eqchi' los que, teniendo una prevalencia más alta, tienden a buscar menos atención fuera del hogar. Los indígenas y ladinos que buscan atención tienden a hacerlo con diferentes proveedores: casi la mitad de los ladinos busca a un médico: en tanto entre los indígenas, la proporción es sólo del 24.0%. Los indígenas tienden a consultar más con enfermeras (el personal que atiende los puestos de salud que se encuentran en el área rural) o con promotores. Los diferentes grados de urbanismo entre los grupos indígenas también podría explicar las diferencias observadas entre los q'eqchi' y los kaqchikel: el 15% de los primeros consulta con un médico, comparado con un 32% entre los segundos. Por último, hay que señalar que menos del 5% de la población busca atención con "personal no calificado" y que las diferencias entre indígenas y ladinos (5.9% vs. 4.1%) es menor que la observada entre los k'iche' y los mam (9.2% vs. 3.5%).

Una diferencia importante es la proporción de la población que no consultó servicios biomédicos (farmacias, comadronas y una amplia gama de curanderos): el 15.7% de los ladinos y el 25.3% de indígenas. No obstante, las diferencias entre los grupos indígenas son incluso más pronunciadas y parecieran responder a varias dinámicas. Por ejemplo, el 42.8% de los q'eqchi' consultó con proveedores no biomédicos, contra el 15% de los kaqchikel (una proporción similar a la de los ladinos).

Esta heterogeneidad en la búsqueda de atención apunta a que la subutilización de los servicios no puede reducirse

a preferencias culturales y que aspectos como acceso posiblemente tengan un mayor poder explicativo. Entre los indígenas existe una fuerte correlación entre la búsqueda de atención biomédica y el acceso a estos servicios: $r=0.915$. Si se incluye a la población ladina, el coeficiente es más reducido, pero igualmente significativo ($r=0.710$), lo cual indica que entre este grupo de población otros factores, además del acceso físico, están asociados a la búsqueda de atención. Podría pensarse que las diferencias anotadas responden más a la poca disponibilidad de los servicios biomédicos que a una preferencia intrínseca de los indígenas hacia los proveedores no biomédicos. Esta interpretación es apoyada por estudios multivariados que demuestran el gran impacto de la falta de acceso.²⁹

2.4.2. Atención durante el parto

El porcentaje de nacimientos institucionales en Guatemala ha venido en aumento desde 1987, cuando el 29.2% de los partos eran atendidos por médicos o enfermeras, proporción que para el año 2002 ascendió al 41.4%. La diferencia entre los grupos étnicos es muy grande y se ha reducido levemente: 62% entre las mujeres ladinas y apenas 25% entre las indígenas, pero con grandes diferencias internas. La búsqueda de atención de las mujeres mayas es marcadamente diferente a la del resto de la población: las mayas continúan requiriendo los servicios de las comadronas y optan por dar a luz en sus propias casas. Aunada a esta preferencia, está el acceso restringido que tienen de los servicios de salud, la baja capacidad resolutoria de muchos de ellos y la mala calidad de atención que usualmente ofrecen. No obstante, las diferencias observadas entre indígenas y ladinas parecerían responder a preferencias culturales y no tanto a diferencias de acceso.

2.4.3. Búsqueda de atención en episodios de enfermedad infantil

Las encuestas muestran diferencias mínimas entre la proporción de niños indígenas y ladinos que fueron llevados con un proveedor de salud para recibir atención para las dos enfermedades más prevalentes en el medio, las respiratorias y las diarreicas. Que la diferencia entre ambos grupos sea de tan pequeña magnitud debe ser subrayado, no sólo porque el acceso físico a una enfermera o médico es menor entre

²⁸ Marini y Gagnolati, *Malnutrition and poverty...* los datos de la ENSMI son ligeramente diferentes y se han utilizado en la sección anterior.

²⁹ Shapiro, "Guatemala"...

los indígenas (sólo un 38% los tiene a menos de una hora de camino), sino también por sus menores ingresos. Una implicación de este hallazgo es que las madres indígenas estarían dispuestas a enfrentar una diversidad de obstáculos a modo que sus hijos sean atendidos por proveedores biomédicos.

2.4.4. Subutilización de los servicios de salud

La razón principal para no utilizar los servicios es porque las familias consideran que no es necesario el tratamiento médico, siendo los ladinos quienes más tienden a minimizar la seriedad del episodio. Otra razón importante es la falta de fondos para realizar la visita, la cual es más sentida por la población indígena.

Aunque los servicios públicos son gratuitos, el costo incluye el transporte, gastos de alimentación y los fondos necesarios para comprar los medicamentos que posiblemente no les serán proporcionados por los establecimientos de salud. Es interesante notar que apenas el 1.2% respondió que no consultaba los servicios debido a las barreras del idioma. Si bien esta barrera es real, cuando los proveedores de servicios de salud no hablan el idioma local, las madres que no hablan español resuelven el problema haciéndose acompañar por un familiar que sí lo hable, lo cual implica un costo adicional.

Las razones relacionadas a la oferta de los servicios (falta de confianza, falta de personal médico, barreras idiomáticas, tiempo de espera muy largo) aparecen con porcentajes relativamente bajos en las encuestas; no obstante, estudios etnográficos han demostrado que, entre los dos grupos étnicos, estos factores funcionan como disuasivos a una pronta búsqueda de atención. Se ha visto que si las familias sienten que la consulta en el puesto o centro de salud es inútil, que van a ser agredidos o a recibir un servicio poco respetuoso y amable, que después de esperar un período prolongado no les van dar el medicamento, sino sólo la receta del mismo, lo más seguro es que van a preferir seguir intentando tratar el episodio con remedios caseros, muchas veces demorando peligrosamente la búsqueda de atención con personal calificado.

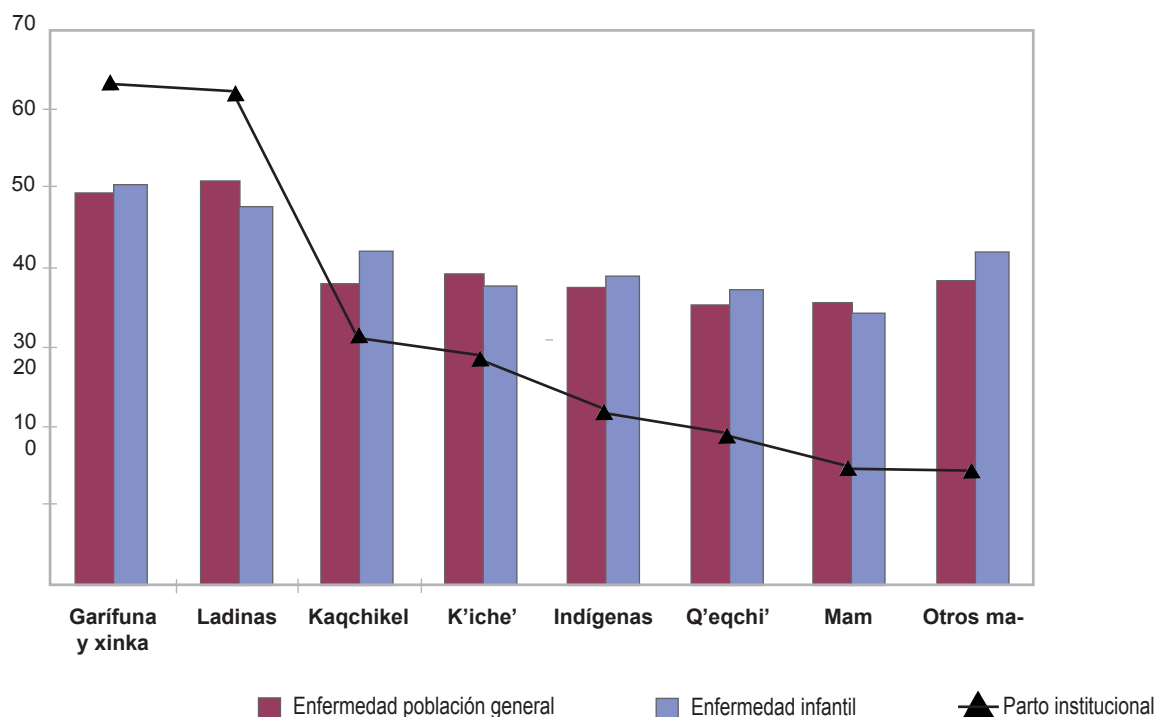
En la Gráfica 10, se compara la utilización de los servicios para los tres tipos de episodios considerados arriba: atención para enfermedad y accidentes de la población en general, atención para diarreas e infecciones respiratorias y atención

del parto. Puede verse que al seno de cada grupo, hay poca variación entre la búsqueda de atención para enfermedad general y enfermedad para niños, y que son las poblaciones garífuna, xinka y ladina quienes más consultan. El parto institucional, no obstante, muestra otra distribución: es más alto que la búsqueda de atención general e infantil entre garífunas, xinka y ladinas, ligeramente más bajo entre las kaqchikel, y sensiblemente más bajo entre los demás grupos. Este patrón de uso muestra que la subutilización es más pronunciada en los servicios de atención del parto. Estudios de “desviación positiva”, posiblemente con mujeres kaqchikel, podrían explicar bajo qué circunstancias se da el acercamiento con los servicios biomédicos de salud reproductiva y qué condiciones facilitan y restringen la consulta en los servicios de salud.

2.4.5. Pertinencia cultural de los servicios de salud

Con la información disponible, se puede pensar que la explicación principal de la subutilización de los servicios (excluyendo la salud reproductiva de las mujeres) no radica en barreras culturales de los grupos indígenas ni en incompatibilidades conceptuales entre la medicina maya y la biomedicina. A medida que ha ido creciendo la oferta de estos servicios, también ha crecido su demanda entre la población indígena, y las aparentes *barreras culturales* han ido lentamente desapareciendo al punto que la búsqueda de atención para episodios de enfermedad infantil es muy similar a la de la población ladina, como ya se mostró. El incremento en la aceptación de las inmunizaciones es igualmente dramática y actualmente sus coberturas son apenas más bajas que las de la población ladina. Los datos de la ENCOVI sobre búsqueda de atención entre la población general demuestran que la variabilidad al seno de los grupos mayas es más grande que la variabilidad entre los grupos indígenas y ladinos. Esta heterogeneidad en la búsqueda de atención apunta a que la subutilización de los servicios no puede reducirse a preferencias culturales y que aspectos como acceso posiblemente tengan un mayor poder explicativo. Las barreras culturales parecieran, más bien, estar del lado de los proveedores de servicios públicos, quienes con frecuencia humillan y maltratan a los usuarios indígenas y no aceptan modelos explicativos contrarios a los propios. Los indígenas (y también los ladinos) se quejan de la deficiente calidad de los servicios de salud, pero esto no implica un rechazo hacia el sistema biomédico. Es más, la atención biomédica privada o comunitaria tiende a ser bien

Gráfica 10
Utilización de los servicios de salud:
enfermedad general e infantil, y atención del parto



Fuente: Estimación propia utilizando ENCOVI 2000.³⁰

recibida por la población indígena, pero sus altos costos la hacen frecuentemente inaccesible.

2.5. Discusión

Guatemala es una sociedad donde prevalece la inequidad, por lo que no sorprende que las desigualdades prevalezcan en la situación de salud de su población. En las secciones anteriores, se ha demostrado que los indicadores de salud son consistentemente más bajos para la población indígena. Aunque los indicadores se presentaron en forma aislada, en realidad están interrelacionados y tienen en común el trasfondo de la exclusión social. Las brechas entre la población indígena y ladina son particularmente grandes en la prevalencia de desnutrición crónica, la cual refleja, entre otras cosas, la disponibilidad de alimentos y la infraestructura disponible.

Igualmente preocupante es comprobar que las prevalencias de desnutrición que se encontraban con una tendencia hacia

la baja han revertido la tendencia. Asimismo, la brecha entre indígenas y ladinos ha aumentado. Otra gran brecha, esta vez asociada a la oferta de los servicios de salud, es la de mortalidad materna: la de las mujeres indígenas es tres veces más alta que la de mujeres ladinas. La brecha en la tasa de mortalidad infantil, indicador asociado a los niveles de desarrollo alcanzados y al acceso de servicios básicos (saneamiento, salud, educación) se ha mantenido casi inalterable desde 1995.

Sin un mejor acceso a los servicios de salud, no será posible cerrar estas brechas. Es necesario fortalecer los servicios existentes, mejorar su calidad de atención, pero también es necesario aumentar la cobertura. Ninguna de estas acciones será posible mientras el gasto en salud se mantenga en los niveles actuales. Guatemala tiene el gasto público en salud más bajo de Centro América; en tanto, El Salvador dedica el 3.5% del PIB en el gasto público en salud y Nicaragua dedica el 6.8%. Guatemala raramente gasta más del 2%. Igualmente,

³⁰ *Ibíd.*

en Guatemala el gasto per cápita en los primeros dos niveles de atención es la décima parte del gasto salvadoreño y una ínfima fracción de lo gastado en Costa Rica.

No obstante, no debe pensarse que la sola presencia de instituciones de salud mejorará la salud de la población. Desde hace 30 años, Thomas McKeown demostró que las causas fundamentales de la notable mejoría de la población europea a partir del siglo XIX fueron el crecimiento económico, los avances en las condiciones de vida y especialmente una mejor nutrición. Más recientemente, Robert Fogel ha argumentado sobre el papel fundamental de la buena nutrición en la infancia para lograr “escapar del hambre y la muerte prematura” y David Barker ha abierto un debate sobre las implicaciones de las carencias nutricionales durante la gestación. En la propia Guatemala se ha demostrado que un pequeño suplemento nutricional tiene largos alcances y que los niños suplementados lograron, en la vida adulta, no sólo mejor talla sino también mejor rendimiento intelectual y menor probabilidad de tener hijos con bajo peso al nacer.

La mala salud de los guatemaltecos, y particularmente de los grupos más vulnerables, difícilmente pueda mejorarse con los niveles actuales de inseguridad alimentaria. A la mala alimentación, debida a una disponibilidad y acceso precario a los alimentos, debe añadirse una alta carga de enfermedades contagiosas: las enfermedades interactúan con la desnutrición y una refuerza a la otra.

Para mejorar la salud, por tanto, es imprescindible mejorar las condiciones económicas de la población y es por esto que la primera de las Metas del Milenio es la disminución del hambre. El problema alimentario y nutricional del país ha sido bien documentado durante los últimos cincuenta años y no podrá argumentarse que la falta de políticas coherentes se debe a la falta de información. Recientemente, se han hecho varios análisis sobre la situación alimentaria y nutricional, existen esquemas conceptuales y datos empíricos, se ha identificado a los grupos vulnerables y se han elaborados estrategias a corto, mediano y largo plazo. Los diferentes gobiernos se han comprometido a mejorar la seguridad alimentaria y han implementado algunos programas, pero los resultados se han quedado cortos ante la magnitud del problema.

En lo que queda de esta sección, quisiera señalar tres temas que merecen más atención y que han sido tratados tangencialmente en este documento: la variación interna en

el acceso y utilización de servicios de los grupos indígenas,³¹ la situación de salud particularmente vulnerable de las mujeres rurales indígenas y la entrega de servicios de salud interculturales. Estos temas merecen entrar al debate sobre las políticas de salud y mayor conocimiento empírico; asimismo, es necesaria una revisión detallada de las intervenciones que han resultado exitosas.

2.5.1. Variación interna indígena: ¿preferencia cultural o acceso diferenciado?

La variación interna de los grupos indígenas ya ha sido notada en estudios del PNUD y particularmente en los del Banco Mundial, en los cuales se ha calculado el índice de desarrollo humano de los principales grupos maya y los niveles de pobreza. Ambas instituciones muestran niveles menos precarios entre el grupo kaqchikel. No resulta entonces casual que éstos tiendan a mostrar indicadores de salud por encima de la media de los grupos indígenas. En las secciones anteriores, se ha demostrado la variabilidad interna, tanto en cobertura de agua y saneamiento, como de indicadores de salud, acceso y utilización de los servicios de salud. En términos generales, los kaqchikeles y los k'iche's tienen coberturas e indicadores sustancialmente más altos que los de los q'eqchi' o los mam. Las mejores coberturas de los kaqchikel posiblemente se deban a su mayor grado de urbanización y proximidad a la Ciudad de Guatemala. Las bajas coberturas dentro de los mam podrían deberse a la dispersión de su población.

Pero la heterogeneidad de los grupos no radica únicamente en la cobertura de servicios básicos sino también en la utilización que hacen de los servicios de salud³². A modo de aproximación general, en la Gráfica 10 se han promediado las tasas de utilización para enfermedad

³¹ Si bien en este documento se ha tratado a los ladinos como un solo grupo, de ninguna manera se trata de un grupo homogéneo y muestra también grandes disparidades en sus comportamientos. Las tasas de mortalidad infantil, inmunizaciones y atención prenatal son particularmente precarias en los departamentos mayoritariamente ladinos de oriente. En esta misma región se observa también una mayor proporción de partos sin ningún tipo de asistencia.

³² La heterogeneidad en el acceso y utilización de los servicios existe incluso a nivel departamental. Daniels y Flores, por ejemplo, encontraron grandes inequidades en el acceso, distribución de recursos y utilización de servicios entre los distintos municipios de Baja Verapaz. N. Daniels, W. Flores, S. Pannarunothait, P. Ndumbe, J. Bryant, T. J. Ngulube y Y. Wang, An evidence-based approach to benchmarking the fairness of health-sector reform in developing countries. *Bulletin of the World Health Organization* 83: 534-540. 2005.

común (enfermedad de toda la población y enfermedad infantil [diarrea e infecciones respiratorias agudas]) y las tasas de atención prenatal y parto institucional (en hospital o centro de salud).

Resalta la similitud entre la población indígena no maya (garífuna y xinka) y la ladina. Los garífunas y xinkas, además, tienen un mayor uso de los servicios de atención que cualquier otro grupo indígena. La población mam, por otro lado, es la que menos los utiliza, pero su patrón de uso es similar al del grupo «otros mayas». Este patrón de uso responde muy de cerca de las diferencias de acceso. Es más, entre los indígenas, la correlación entre buen acceso y uso de servicios de salud para la enfermedad común es muy alta: $r=0.932$. Si a la ecuación se agregan los ladinos, los coeficientes se reducen sensiblemente (0.764), lo que indica que entre los ladinos la búsqueda de atención está menos asociada con la distancia a los servicios. Estos datos implican que, de aumentarse la cobertura de los servicios, los grupos más beneficiados serán los indígenas.

2.5.2. La salud de las mujeres indígenas: ¿brecha de género o brecha étnica?

Los datos de salud usualmente no están desagregados por género, con la excepción de los datos concernientes a salud reproductiva. Las encuestas nacionales muestran algunos datos desagregados y se puede considerar que, al menos hasta los cinco años, no hay discriminación hacia las hijas.

Pero llegadas a la edad adulta, las mujeres mayas no sólo son excluidas, se les invisibiliza, se les desvaloriza y se les silencia. La discriminación de género que sufren en sus familias y en sus comunidades las expone más al maltrato y a la sobrecarga en trabajo y responsabilidades. Muchas sufren no sólo de exclusión sino también de reclusión en sus comunidades rurales.³³ La discriminación que sufren las mujeres indígenas en la sociedad guatemalteca ha sido bien documentada, pero por una serie de obstáculos políticos e ideológicos aún no se asume con suficiente frecuencia el análisis de las desigualdades de género al interior de sus comunidades y cómo éstas afectan las opciones individuales

de las mujeres. La sociedad maya es patriarcal y patrilocal, las mujeres están subordinadas a la autoridad paterna o conyugal y con frecuencia están bajo el control social de las familias de sus esposos. Muchas veces, los hombres toman todas las decisiones familiares, incluyendo cuántos hijos tener, dónde y cuándo buscar atención médica, y pueden impedir que las mujeres salgan de sus viviendas.

Entre los mayas, la normativa cultural dicta que las decisiones en el cuidado de los hijos y de la salud reproductiva (de la mujer) se hacen en pareja, pero en la práctica, tanto hombres como mujeres admiten que es el hombre quien ultimadamente decide. En un estudio realizado en siete departamentos en el occidente del país, Becker et al.³⁴ encontraron que una tercera parte de las mujeres dijo no tener ningún poder de decisión sobre la búsqueda de atención de un niño enfermo e incluso en el caso en que ella misma tuviera complicaciones graves durante el embarazo.³⁵ Además, prácticas culturalmente aceptadas, como el matrimonio precoz, derivan en abandono temprano de la escuela, alta fecundidad, menores posibilidades de trabajo asalariado, etc.

En este contexto, debe considerarse la baja utilización de los servicios de salud reproductiva de las mujeres indígenas. Además del precario acceso físico a los servicios, las mujeres indígenas enfrentan dos grandes tipos de barreras: las relacionadas a las características de los servicios y las relacionadas a la demanda de los mismos, es decir, las preferencias de ellas, o de sus familias. Es muy factible que estos factores asociados a la demanda cobren, en el caso de las mujeres indígenas, dimensiones específicas y diferenciadas. Desde el punto de vista de las usuarias, las ventajas de los servicios biomédicos están lejos de ser convincentes.

Si en realidad se desea incrementar la utilización de los servicios, éstos deben ser más amigables y responder

³³ Angela Meentzen, *Estrategias de desarrollo culturalmente adecuadas para mujeres indígenas* (primer borrador). Unidad de Pueblo Indígenas y Desarrollo Comunitario, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo; 2000.

³⁴ S. Becker, F. Fonseca-Becker y C. Schenck-Yglesias, *Husbands' and wives' reports of women's decisionmaking power in Western Guatemala and their effects on preventive health behaviors*, Johns Hopkins University Bloomberg School of Public Health. Ms., 2004.

³⁵ Para una perspectiva vivencial de la opresión de las mujeres mayas, ver Delia Castillo, *Nosotras somos líderes. El liderazgo de las mujeres en el poder local como paradigma de la modernidad*, Asociación Mujer Vamos Adelante, Guatemala: Ediciones Papiro, 2004. Emma Delfina Chirix, y Grupo de Mujeres Maya Kaqla. *Alas y raíces. Afectividad de las mujeres mayas*, Guatemala: Nawal Wug SA.; 2003. Morna Macleod y María Luisa Cabrera, *Identidad: rostros sin máscara. Reflexiones sobre cosmovisión, género y etnicidad*, Oxfam Australia Guatemala: Editorial Nojib'sa, 2002.

mejor a las necesidades de las usuarias. En talleres de consulta realizados en varias comunidades mayas del país, las propias mujeres han dicho que necesitaban que se mejorara el acceso a los servicios, pero que lo que más les hacía falta eran servicios de salud de buena calidad.³⁶ En el caso de la salud reproductiva, la mayoría de ellas manifestó mucho interés en reducir la cantidad de embarazos, pero reconocieron que ellas raramente se encuentran en posición de decidir si quieren o no tener hijos y pedían que los proyectos de salud reproductiva no sólo se dirijan a ellas, sino también a los hombres.

2.5.3. Salud intercultural y los servicios de salud reproductiva: el papel central de las comadronas

A nivel internacional, ha surgido una serie de iniciativas para abordar la situación de salud de los pueblos indígenas que toman en cuenta sus conocimientos ancestrales. Se ha avanzado en las propuestas de un modelo de salud que armonice las diferentes perspectivas médicas (indígena y biomédica), tendencia conocida como salud intercultural. En Guatemala, el MSPAS ha incorporado los lineamientos de esta iniciativa especialmente en el programa de extensión de cobertura (SIAS), donde se esperaba que los terapeutas indígenas formen parte integral de los equipos de salud de cada comunidad. El MSPAS también ha introducido un programa de medicina tradicional y ha incluido en sus normas de atención una variedad de remedios a base de plantas medicinales como una opción de tratamiento.

A pesar de las ratificaciones a las propuestas de la OPS sobre la salud de los pueblos indígenas, las diferentes autoridades ministeriales no han fomentado espacios de diálogo con los grupos indígenas ni les ha dado voz a los terapeutas indígenas. Los intentos de promover una salud intercultural han surgido, principalmente, desde una variedad de organizaciones no gubernamentales, algunas desde el primero o el segundo nivel de atención.

Las únicas de los proveedores tradicionales con quienes el MSPAS se ha relacionado por un período sostenido han sido las comadronas. Desde los años 80, ha «certificado» a las que siguen su capacitación, un adiestramiento de pocos días, usualmente sin ningún tipo de seguimiento. Con pocas

excepciones, la articulación con las comadronas ha estado lejos de ser armoniosa.³⁷ La capacitación de comadronas ha sido un tema muy debatido, pues se ha argumentado que ellas no pueden prevenir ni tratar la mayoría de complicaciones obstétricas. También, se ha establecido que la capacitación de comadronas, por sí misma, no reduce la mortalidad materna.

Actualmente, no se les está considerando aliadas en la disminución de mortalidad materna, y aparentemente no se tiene contemplado mejorar su capacitación o integrarlas más armoniosamente a los servicios de salud. La apuesta del MSPAS parece dirigirse a otro tipo de intervenciones, con énfasis en mejorar la capacidad resolutoria de los servicios de salud y el establecimiento de maternidades y casas maternas con personal biomédico, las cuales han probado su eficacia en otros países.³⁸

Las comadronas, no obstante, continúan atendiendo la mitad de los partos del país y casi dos terceras partes de los partos de las mujeres indígenas. Las instituciones de salud difícilmente podrían atender todos los partos, pues no tiene la capacidad instalada.³⁹ Además, en muchas comunidades son las únicas personas que pueden, y quieren, brindar este servicio. Si bien la reducción de la mortalidad materna no está en las manos de las comadronas, excluirlas de las nuevas intervenciones no parece una decisión acertada.

La evidencia presentada muestra que donde son más necesarios los modelos de salud interculturales son precisamente en salud reproductiva. Se debería redoblar esfuerzos para hacer que éstos sean culturalmente más accesibles, lo cual obligadamente implica armonizar su relación con las comadronas. Las comadronas requieren no sólo capacitación sino también reconocimiento por su labor y buen trato: es necesario aceptarlas como parte importante en la resolución del problema y no únicamente como parte del mismo.

³⁷ D. Acevedo y E. Hurtado, "Midwives and formal providers in prenatal, delivery and post-partum care in four communities in rural Guatemala: Complementarity or conflict?", en A. Pebley y L. Rosero-Bixby, editors. *Demographic diversity and change in Central America isthmus*, Santa Monica: RAND; 1997, Goldman y Gleit, 2003.

³⁸ Para la evaluación de un programa en cinco departamentos del Altiplano, ver K. Askov y J. Ashton "The Guatemala QAP evaluation: Application and institutionalization of quality assurance"; *evaluation Report 1(4)*. Published for the U.S. Agency for International Development (USAID) by the Quality Assurance Project (QAP), Bethesda, Maryland, 2000.

³⁹ Schieber y Stanton, *Estimación de la mortalidad materna...*

³⁶ Meentzen, *Estrategias de desarrollo culturalmente adecuadas...*

Como parte de los programas de maternidad saludable impulsados por el MSPAS, es necesario dar las herramientas a las comadronas y crear la infraestructura (sistema de transporte para emergencias, capacidad de respuesta de los hospitales ante emergencias obstétricas) para que puedan realizar mejor su trabajo. Es de esperarse que la gran aceptación que han tenido las maternidades comunitarias atendidas por comadronas, así como la inclusión de las comadronas dentro de los hospitales, motive al MSPAS a proveer este tipo de servicios.

3. Educación

La situación de la educación en el país también muestra grandes deficiencias y los indicadores de educación de Guatemala son los más bajos de todo el hemisferio, con la sola excepción de Haití. La escolaridad media es sensiblemente más baja que en resto del continente y únicamente la mitad de los estudiantes termina la primaria, en tanto la media en Centro América varía entre el 65% y el 92%. En la última década se han empezado a generar cambios importantes: la tasa neta de escolaridad en la primaria ha aumentado dramáticamente (85%), especial-

mente después de la firma de los Acuerdos de Paz; de 1996 a 2001, el gasto público en educación empezó a aumentar a un ritmo del 20% anual.

No obstante, el gasto continúa siendo apenas un poco más de la mitad del promedio de América Latina. En este contexto lamentable, los indicadores para la población indígena son incluso más bajos, particularmente entre mujeres y niñas. La brecha empezó a reducirse hasta principios de los años 70, y tanto hombres como mujeres indígenas jóvenes están gradualmente acercándose a la media nacional. En la sección que sigue, se analizarán los indicadores de analfabetismo y escolaridad; en la subsiguiente, se analizará el acceso a los servicios educativos: cobertura y eficiencia interna (calidad).

3.1. Indicadores de educación

3.1.1. Alfabetismo

Guatemala está entre los lugares más bajos de América Latina y el Caribe, con una tasa de alfabetización sólo más alta

Cuadro 5
Tasa de alfabetismo (mayores de 15 años, según área, género y etnicidad)

	1994					2002				
	Urbano		Rural		Total	Urbano		Rural		Total
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer		Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	
Indígena	75.1	51.0	52.2	26.7	44.4	75.3	54.7	57.5	34.7	52.3
Ladino	93.1	86.4	71.2	60.4	77.6	91.4	85.8	70.7	62.2	79.6
Brecha étnica intraanual	-18.0	-35.4	-19.0	-33.7	-33.2	-16.1	-31.1	-13.2	-27.5	-27.3
Total país	88.8	78.4	61.5	43.1	64.2	87.0	77.7	64.1	48.3	69.1

Fuente: Elaborado con datos del X Censo de Población y V de Habitación, 1994, y XI Censo de Población y VI de habitación, 2002.

Cuadro 6
Media de escolaridad en población mayor de 15 años, por grupo lingüístico (2002)

	Hombres		Mujeres		Total	
	Media	D.E	Media	D.E	Media	D.E
Garífuna	6.3	4.3	5.7	4.4	6.0	4.4
Español	6.0	4.8	5.3	4.8	5.6	4.8
Xinka	5.3	4.7	4.4	4.8	4.8	4.8
Maya	2.8	3.2	1.6	2.7	2.2	3.0
Otro	7.4	7.0	5.4	6.6	6.4	6.8

Fuente: Rubio, *Educación en Guatemala...*

que las de Nicaragua y Haití. Según el último censo (2002), la tasa de alfabetismo de Guatemala es de 69.1% (ver Cuadro 5). La desagregación por etnicidad, área y género muestran grandes inequidades. Los resultados muestran que existe una brecha étnica de 27.3% a favor de la población ladina.

A pesar de una disminución total de seis puntos porcentuales, las brechas étnicas continúan en todas las categorías y son muy pronunciadas entre las mujeres, tanto urbanas como rurales. Aunque la tasa de alfabetismo se incrementó en el período intercensal (1994-2002) entre un 4% y un 8% en casi todas las categorías, las posiciones relativas de desventaja se mantuvieron en el período.

De acuerdo con Rubio,⁴⁰ cada año se suman 82,839 analfabetos en el país. El 60% de éstos corresponde a niños y niñas que se inscriben en primer grado, pero abandonan la escuela antes de aprender a leer y escribir. El 40% restante se refiere a personas que nunca ingresan al primer grado. Esto implica que la adición de nuevos analfabetas se podría evitar mejorando la retención en la escuela y la cobertura en los niveles preprimario y primario para niños, y primario para adultos.

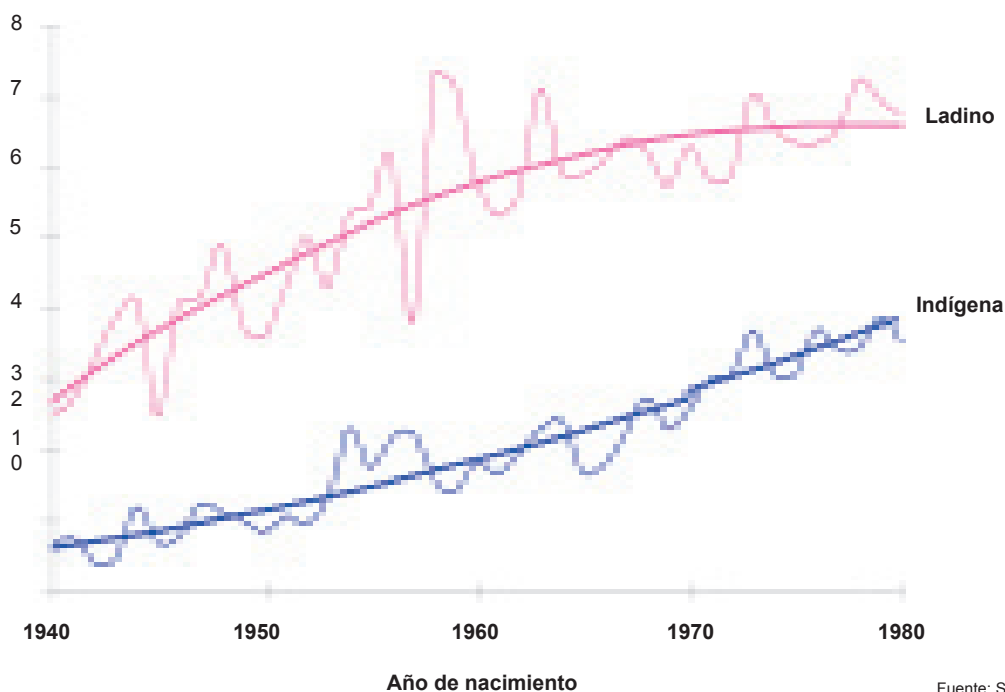
⁴⁰ Fernando Rubio, "Educación en Guatemala - Situación y desafíos"; documento preparado para el Seminario-taller *Balance y Perspectivas de la Educación Intercultural Bilingüe*, Banco Mundial-PROEIB Andes, 14-15 junio, 2004, 2005.

3.1.2. Años de escolaridad

El promedio de años de escolaridad es otro de los indicadores que muestra disparidades por etnicidad. Utilizando la información del último censo, Rubio analiza la media de escolaridad de la población mayor de 15 años de edad según el idioma materno reportado (ver Cuadro 6). Los hablantes de garífuna tienen el nivel de escolaridad más alto, le siguen los hispanohablantes y los xinkas. Los mayahablantes están en la situación más precaria con dos años de escolaridad, pero con grandes diferencias internas y el mayor nivel de escolaridad se encuentra entre los kaqchikel con cuatro años. También, se observan brechas de género a favor de los hombres, particularmente entre los mayas, donde las mujeres alcanzan apenas el 57% de la escolaridad de los varones.

Si bien los indígenas tienen medias de escolaridad muy bajas, sus indicadores han ido mejorando lentamente: el adulto promedio indígena tuvo una escolaridad media de 2.5 años en 2000, un aumento de 92% en relación con la media de 1989 (1.3 años); el incremento entre los ladinos fue menor (24% ó 1.1 años), lo que muestra que la brecha étnica tiende a cerrarse. Según los datos de la ENCOVI, la primera cohorte en empezar a cerrar la brecha fue la nacida después de 1965 (la población que actualmente tiene 40 años o menos). En la Gráfica 11 se muestra que la escolaridad

Gráfica 11
Años de escolaridad media, por cohorte



Fuente: Shapiro, *Guatemala...*

media de los indígenas es sensiblemente más baja que la de los ladinos y cómo la brecha, después de ampliarse en la década de la cohorte nacida en la década de 1960 ha venido lentamente reduciéndose. Shapiro⁴¹ ha señalado que en estos 11 años (1980-2000), los hombres indígenas entre una edad de 15 y 31 años han ido disminuyendo la brecha a una velocidad de 0.66 años de escolaridad (la velocidad entre la población indígena entre 15 y 65 es tan sólo de 0.04 años). Las mujeres indígenas entre 15 y 65 años no están alcanzando a las ladinas, pero las mujeres indígenas jóvenes (entre 16 y 31) están disminuyendo la brecha a una velocidad de 0.4 años.

Tomando otra fuente de datos (Censo 2002), Rubio analiza la escolaridad de la población entre 13 y 18 años. Los datos censales permiten apreciar cambios en las brechas étnicas que podrían ser atribuibles a políticas educativas generadas en la década de 1990 durante el período de negociación de los Acuerdos de Paz, las cuales incluyen la promoción de la equidad étnica. Rubio muestra que entre este grupo etario, los indígenas han aprobado el

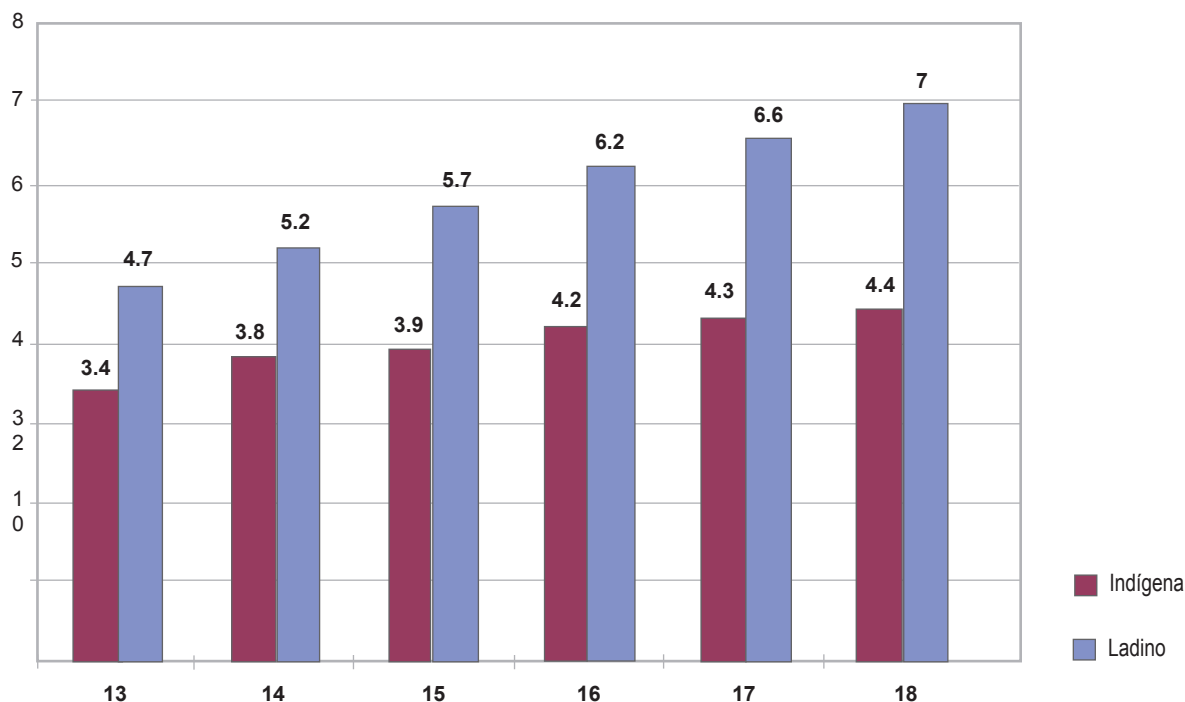
equivalente al 70% de la escolaridad media de los ladinos, diferencia que se acentúa al aumentar la edad. La Gráfica 12 muestra que los indígenas tienen menor escolaridad en todos los grupos de edad y que, en promedio, llegan a la mayoría de edad sin haber completado la educación primaria. Los ladinos, por el contrario, logran completar la primaria a los 16 años.

Utilizando los datos de la ENCOVI, Edwards y Winkler⁴² exploran la relación entre educación, identidad étnica y pobreza entre los grupos mayas mayoritarios y los ladinos. Los datos en esta encuesta señalan que existe mucha variación al seno de los grupos indígenas: la media de escolaridad de adultos es de 1.3 para los q'eqchi'es y 3 para los kaqchikeles (entre los ladinos la media es de 5 años). Aunque la brecha de género a favor de los hombres se da en todos los grupos, hay diferencias importantes: ésta se sitúa alrededor del 17% para los ladinos, en tanto que se aproxima al 50% entre los mayas.

⁴¹ Shapiro, "Guatemala"...

⁴² John Edwards y D. Winkler, *Capital humano, globalización y asimilación cultural: Un estudio aplicado a los Mayas de Guatemala*; en *Etnicidad, Raza, Género y Educación en América Latina*, Winkler y Cueto, editores, PREAL, 2004.

Gráfica 12
Promedio de escolaridad de jóvenes de 13 a 18 años, por edad y etnicidad



Fuente: Gráfica elaborada con datos de Rubio, *Educación en Guatemala...* p. 10 basados en ENCOVI 2000.

Los mismos autores han calculado la escolaridad media necesaria para que una persona empleada a tiempo completo supere la línea de la pobreza.

En tanto un hombre ladino podría mantener una esposa y dos hijos si tiene 10.7 años de escolaridad, una mujer indígena necesitaría 21 años de escolaridad (la mujer ladina, en comparación necesitaría 13.5 años, en tanto el hombre indígena necesitaría 15.5). Este hallazgo permite concluir que la pobreza está relacionada no sólo con el nivel de escolaridad sino también con el género y la identidad étnica.

Los autores desestiman que estas diferencias se deban completamente a la discriminación en el mercado laboral y plantean que también muestran los efectos combinados de la calidad de la educación, la selección del empleo y la remuneración del mercado laboral. Consideran que existen dos factores asociados a la educación que inciden en igual medida en la mayor pobreza indígena: su menor escolaridad y la menor rentabilidad que para ellos tiene la educación.

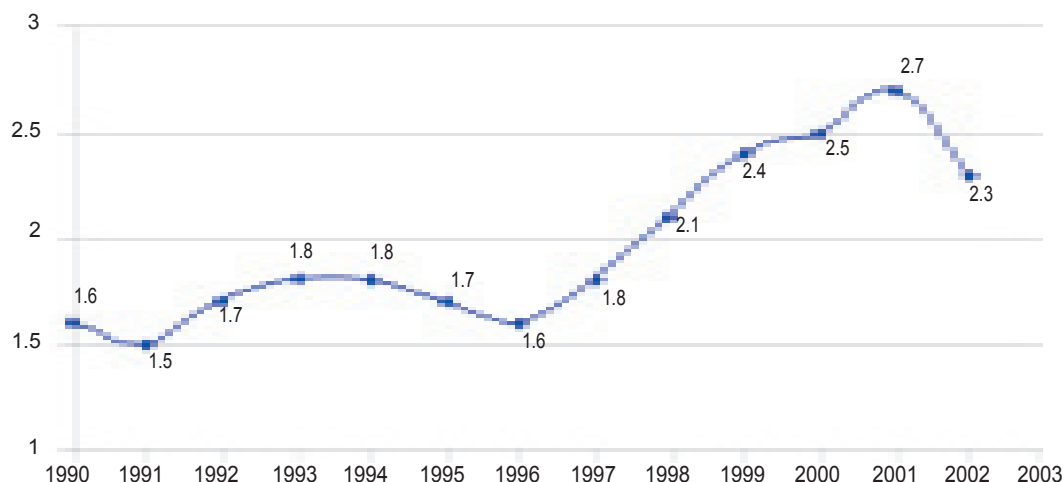
3.2. Acceso a los servicios educativos

Para ampliar la cobertura educativa en áreas rurales históricamente desatendidas, en 1996 se implementó el Programa Nacional de Autogestión Educativa (PRONADE). Este programa permitió, en parte, que la tasa neta de escolaridad del nivel primario pasara de 71.6% en 1991 a 92% en 2004.⁴³ Si bien esta cobertura neta en sentido amplio (incluye todos los niños de 7-12 años sin importar en qué grado estén) es relativamente alta, la cobertura neta por grado, como se verá más adelante, es sensiblemente más baja.

Además, con la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, el gobierno se comprometió a aumentar el gasto en educación a 2.5% del PIB para el 2000. La Gráfica 13 muestra el comportamiento del gasto en educación de 1990 a 2002. Del presupuesto del MINEDUC, el 65% está destinado

⁴³ F. Esquivel, *Situación del sistema educativo: 2004*, Informe preliminar preparado para el Ministerio de Educación, Banco Mundial, 2005.

Gráfica 13
Gasto en educación como porcentaje del PIB. 1990-2003



a la educación primaria, el 12% a la secundaria y el 9% a la preprimaria. La proporción asignada a la inversión física es del 1%.⁴⁴

3.2.1. Oferta educativa

El sector oficial predomina en los centros educativos de los niveles primario y preprimario, pero otra es la situación en el nivel medio, como puede verse en el Cuadro 7.

La oferta educativa tiende a ser desigual en las distintas regiones del país, sin importar la densidad poblacional. Por ejemplo, en el ciclo básico, en Huehuetenango, hay apenas dos centros educativos, sean oficiales, privados, por cooperativa o de cualquier otra modalidad, para cada 1000 estudiantes de la edad meta (13-15 años), en tanto en Sololá hay 4.06, y en El Progreso, 5.63. Al comparar este índice de oferta educativa en los cuatro departamentos con mayor población indígena (Totonicapán, Sololá, Alta Verapaz y Quiché) con los cuatro departamentos con menor población indígena (Jutiapa, Zacapa, Santa Rosa y El Progreso) se observa una marcada heterogeneidad, pero en promedio los departamentos con menor población indígenas tienen mejor oferta: el índice es 67% más alto. Si a la baja oferta se suman los costos directos de los estudios de básicos (apenas la cuarta parte de los centros educativos son oficiales), no sorprende que la educación posprimaria sea tan restringida

⁴⁴ *Ibíd.*

Cuadro 7
Proporción de centros educativos oficiales, por nivel

Nivel	% centros oficiales
Preprimario	76.6
Primario	88.3
Básico	27.2
Diversificado	9.0

Fuente: Anuario Estadístico Mineduc, 2003.

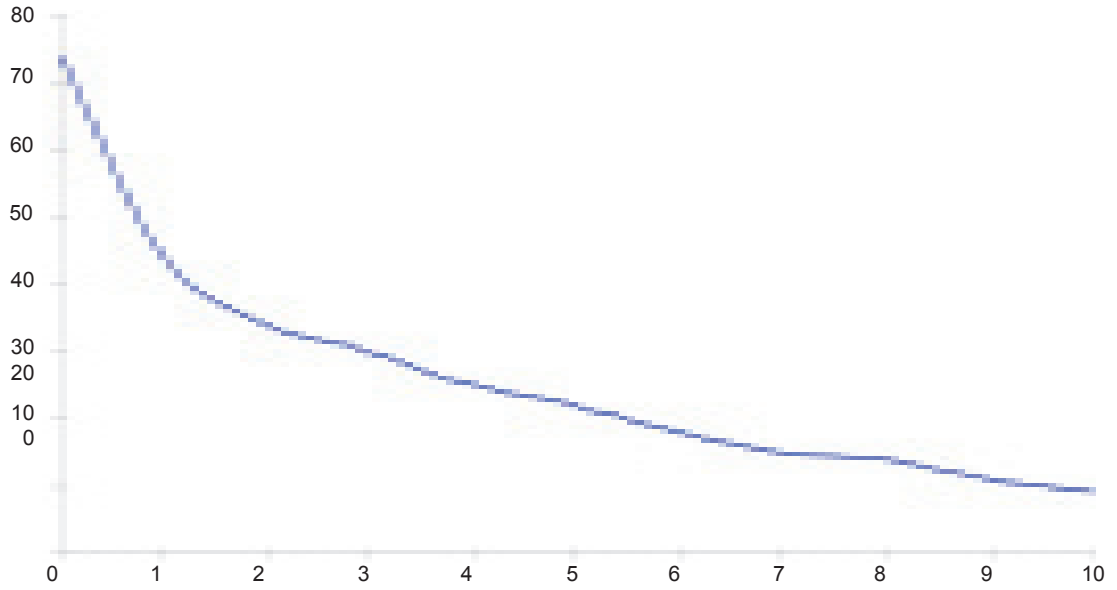
en el país. El costo anual de estudios en las instituciones de oficiales de secundaria asciende a cerca de Q1700 (para las poblaciones indígenas la media es incluso 20% más alta). En los institutos por cooperativa, el costo promedio nacional desciende a Q1525, y la media para los indígenas es 11% menos⁴⁵.

3.2.2. Cobertura

La cobertura del sistema educativo muestra su capacidad de atender la demanda del servicio por parte de la población. Es posible calcular varias tasas de cobertura, pero la más importante es la de cobertura neta porque indica el grado en que la población se incorpora en la

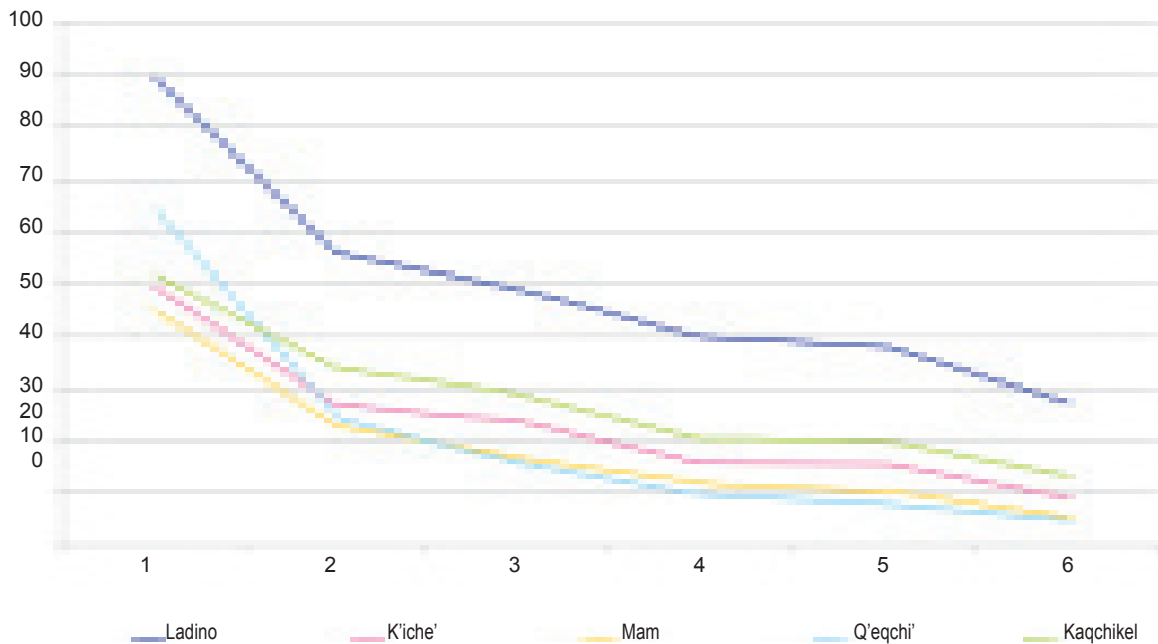
⁴⁵ Banco Mundial, *Poverty in Guatemala*, Washington, DC: A World Bank Country Study, 2004.

Gráfica 14
Cobertura neta a nivel nacional (2004)



Fuente: Esquivel, *Situación del sistema...*

Gráfica 15
Cobertura neta en la primaria, por etnicidad



Fuente: Esquivel, *Situación del sistema...*

edad establecida por el sistema para cursar un grado determinado y al avance sin interrupciones a lo largo de cada uno de los grados.

En la Gráfica 14, se presenta la cobertura neta del sistema en cada uno de sus grados de primaria y secundaria. Se observa que esta cobertura tiene algunas limitaciones en el primer grado (74%), se reduce sensiblemente en el segundo grado (44%) y continúa con un descenso menos pronunciado en los grados siguientes hasta llegar al último grado de secundaria, en el cual únicamente el 9% de los estudiantes tiene la edad esperada. Esta tendencia revela un problema de retención en la escuela, por lo que la demanda para la educación media se ve considerablemente limitada. La gráfica también muestra que las posibilidades de la población guatemalteca de graduarse de secundaria a la edad establecida son muy limitadas.

A pesar de los avances, el sistema educativo mantiene retos formidables: más de la mitad de los niños de 4 a 6 años no están cursando la preprimaria y la cuarta parte de los alumnos no se matriculan en primer grado en la edad esperada. La situación es aún más desafiante en el nivel medio: algo menos de la tercera parte de los adolescentes de 12 a 15 años estudian el ciclo básico y menos de una quinta parte de la población de 16 a 18, el diversificado. Esta situación es aún más preocupante si se consideran las amplias brechas de coberturas entre la población indígena y la ladina.

No obstante, entre la población más joven, el acceso a la educación ha mejorado en cuatro grupos etarios estudiados (7-12 años, 13-15 años, 16-18 años y 19-24 años), tanto entre población indígena como ladina. En 1989, la diferencia entre ladinos e indígenas era 20 puntos porcentuales en el grupo de 7 a 12, 22 en el de 13 a 15, 19 en el de 16 a 18, y 4 en el de 19 a 24 años. En el 2000, las brechas étnicas habían disminuido en los tres primeros grupos etarios entre el 50% y el 25%. Sin embargo, en el grupo de 19 a 24 años, la población ladina alcanzó un 20% de acceso y la indígena menos del 10%, lo cual implica un aumento en la brecha étnica para este grupo de edad.⁴⁶

Las cifras oficiales, principalmente los anuarios estadísticos del MINEDUC, no muestran indicadores educativos desagregados por etnicidad, aunque algunos estudios ofrecen datos comparativos. El estudio de Asturias⁴⁷ para el nivel medio muestra, por ejemplo, que la cobertura del ciclo diversificado se caracteriza por ser fundamentalmente urbana y con concentración metropolitana y capitalina. La disparidad étnica (12.4% indígena vs. 87.6% ladina) es más pronunciada en el ciclo diversificado que en el ciclo básico (16.7% indígena vs. 83.3% ladina). Asimismo, Esquivel⁴⁸ muestra las coberturas netas en los seis grados de la escuela primaria, desagregados en los cinco grupos étnicos mayoritarios: ladino, k'iche', mam, q'eqchi' y kaqchikel. En la Gráfica 15, puede observarse que en todos los grupos la cobertura neta sufre un descenso pronunciado en el segundo grado. También, puede verse que los q'eqchi', con una cobertura en primer grado más alta que en los otros grupos mayas, pierde su ventaja inicial a partir del segundo grado y al llegar al sexto muestra la cobertura neta más baja.

Los datos de la ENCOVI permiten comparar la cobertura neta en los niveles preprimario, primario y medio, desagregando por género y etnia (ver Cuadro 8). Las brechas interétnicas en la primaria y preprimaria son de 9%, llegando a duplicarse al llegar al nivel medio; la brecha es más marcada entre las niñas, y a mayor nivel, mayor la brecha.

Edwards y Winkler⁴⁹ señalan que las bajas tasas de matrícula neta entre los grupos mayas están relacionadas con que los niños se matriculan más tarde y abandonan la escuela más temprano. No obstante, existen variaciones significativas entre los grupos mayas, con los kaqchikeles mostrando las tasas más altas y los q'eqchi's las más bajas. La brecha de género es igualmente notable: favorece a las niñas ladinas en todos los niveles, pero únicamente en el nivel preprimario está a favor de las niñas kaqchikeles; la brecha de género en la primaria entre los indígenas es particularmente alta y sugiere que las explicaciones de la misma se sitúan más bien entre la demanda del servicio.

Las cifras de la ENCOVI muestran que en la primaria y preprimaria la brecha étnica se está cerrando, pero no así

⁴⁶ Aunque los grupos de edad corresponden a las edades oficiales para la primaria, el ciclo básico, el ciclo diversificado y la universidad, debe evitarse la equiparación de estos datos con cobertura por nivel educativo debido a la sobreedad que existe en los niveles primario y medio. CIEN, *Informe de progreso educativo Guatemala*. Guatemala: CIEN. 2002.

⁴⁷ L. Asturias, *Diagnóstico del nivel educativo medio en Guatemala. Cobertura, equidad, calidad y relevancia para el trabajo*. Informe preparado para el Ministerio de Educación. Ministerio de Educación: Guatemala. 2004.

⁴⁸ Esquivel, *Situación del sistema...*

⁴⁹ Edwards y Winkler, *Capital humano, globalización...*

en los niveles medio y universitario, donde la brecha étnica es más pronunciada. Las tasas de matrícula neta en el nivel medio corresponden al 32% para la población ladina y al 14% para la indígena, y la brecha se acentúa en el nivel universitario con un 12.6% versus un 2.7%. Esta situación es preocupante ya que las diferencias en matriculación en los niveles medio y universitario acentúan las diferencias de pobreza entre los grupos étnicos e inciden en las generaciones futuras.⁵⁰

Edwards y Wilker exploran la relación entre educación, etnicidad y pobreza entre los cuatro grupos mayas mayoritarios y los ladinos. Sus hallazgos incluyen que pertenecer a una familia numerosa, ser mujer y ser indígena reduce la probabilidad de ser matriculado en primaria a cualquier edad, pero que tanto niños y niñas provenientes de familias más prósperas se matriculan a menor edad y señalan que el riesgo de atrasar la matrícula es más alto en los hogares indígenas mayahablantes. Hacen hincapié en que dicotomizar la etnicidad esconde las diferencias al interior de los grupos y que “el concepto de que existe un

pueblo indígena monolítico que puede compararse con un grupo mayoritario no indígena no tiene asidero”.⁵¹

Su análisis también desagrega a los grupos indígenas por idioma materno, a modo de controlar si las diferencias entre indígenas y ladinos se debe a una barrera lingüística o si son efectivamente étnicas, en el sentido cultural más amplio. Los autores concluyen que al controlar por el idioma materno el efecto de la cultura es positivo y el efecto de la barrera lingüística es negativo. Es decir, los niños indígenas hispanohablantes tienen más probabilidades de ser matriculados que los ladinos, en tanto los niños indígenas mayahablantes tienen menos probabilidades de serlo. Además, la amplia brecha de género observada entre los indígenas desaparece al controlar por el idioma. Es más, las niñas k'iche' y kaqchikel hispanohablantes tienen mayores tasas de matriculación que las ladinas. Este análisis resulta útil para separar el efecto de la cultura y de la barrera lingüística, pero no esclarece la interacción con la ruralidad. Es bien sabido que los indígenas hispanohablantes se concentran en las áreas urbanas, y es

Cuadro 8
Tasas de matrícula neta según grupo étnico, área y nivel

	Preprimaria			Primaria			Medio		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Ladinos	27%	27%	28%	84%	71%	86%	32%	32%	33%
Indígenas	18%	16%	20%	75%	82%	67%	14%	18%	11%
Brecha étnica	-9%	-11%	-8%	-9%	-11%	-19%	-18%	-14%	-22%
K'iche'	21%	18%	25%	71%	78%	64%	17%	23%	12%
Q'eqchi'	15%	15%	14%	59%	65%	52%	6%	9%	3%
Kaqchikel	23%	17%	30%	77%	78%	77%	23%	28%	17%
Mam	15%	15%	15%	75%	78%	71%	9%	9%	10%
Otros mayas	16%	16%	16%	71%	75%	67%	13%	17%	10%
Total	23%	22%	25%	79%	81%	76%	25%	26%	24%

Fuente: Banco Mundial, *Poverty in Guatemala...*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.* p. 168.

probable que la urbanidad y el mejor acceso a los centros de educación que las áreas urbanas ofrecen funciones como factor de confusión.

3.2.3. Eficiencia interna: indicadores de calidad

Si bien el sistema educativo ha logrado avances en cobertura en los últimos tres lustros, todavía no ofrece una educación de calidad. La eficiencia interna se refiere al avance de los estudiantes a lo largo del sistema educativo y se utiliza como una medida de calidad del mismo. La deserción de la escuela y la repetición de grados son factores básicos que le generan filtración al sistema. Además, los estudiantes que ingresaron tarde, los que regresan después de haber desertado y los que repiten grado generan el fenómeno de la sobreedad. Las altas tasas de sobreedad del país revelan que el sistema está fallando en atraer y retener de la población en edad escolar.

Como se pudo observar en la Gráfica 7, el grupo ladino reporta tasas de cobertura neta muy superiores en relación al conjunto de los grupos indígenas. En buena parte, esto se debe a una cobertura neta en primer grado cerca del 90% (este indicador es apenas del 52.8% en los demás grupos). Sin embargo, desde el punto de vista de eficiencia interna, los grupos indígenas tienen menos pérdidas relativas y logran retener a un mayor porcentaje de estudiantes. Así, mientras entre los ladinos la diferencia entre la tasa de cobertura de primero y sexto grado es de 62 puntos, entre los k'iche, kaqchikel y mam es cerca de 40. De esta manera, aunque los problemas de cobertura neta y eficiencia interna son comunes y graves en todos los grupos, en el caso de los grupos indígenas la cobertura neta de primer grado presenta más problemas, mientras que entre los ladinos los problemas de eficiencia interna son particularmente agudos.

El pobre desempeño en la eficiencia interna se traduce en una sobreedad considerable a lo largo de los niveles del sistema educativo, principalmente en el primer grado. Varios estudios han mostrado que la edad, al empezar la escuela primaria, es un determinante importante del nivel de escolaridad alcanzado a lo largo de la vida y que influye significativamente en los niveles de ingresos.⁵² A nivel nacional, de la cobertura bruta de primer grado (172%), el

42% tiene sobreedad (más de dos años de rezago) en tanto el 40% tiene un rezago ligero (un año). El problema varía por etnia y región, con variaciones intraétnicas de interés. De esta manera, entre los k'iche' de la región VI, la sobreedad en primer grado es de 32.5%, pero es dramáticamente más alta en la región VII (62.5%; la media k'iche' es de 29.5%). En el Cuadro 9, se presentan las tasas de sobreedad en el primer grado para varios de los grupos étnicos del país. Hay tres grupos indígenas con mejores indicadores que el grupo ladino: poqomam, uspanteko y popti'.

Cuadro 9
Sobreedad en algunos grupos étnicos
Primer grado, 2004

Grupo étnico	Tasa de sobreedad
Poqomam	16.6
Uspanteko Popti'	18.7
[Jakalteko]Ladino	19.7
Kaqchikel	22.6
K'iche'	22.9
Mam	29.5
Ch'orti'	34.4
Akateko	41.0
Total	53.6
	26.4

Fuente: Esquivel, Situación del sistema...

Las variaciones a lo interno de los grupos maya, y particularmente las variaciones intraétnicas por región, hacen pensar que la decisión de enviar a los estudiantes a estudiar a determinada edad no es un factor puramente cultural y que los factores ambientales (ligados tanto a la oferta como a la demanda) están en juego. Con la información disponible, no es posible determinar por qué, por ejemplo, las familias k'iche' del suroccidente matriculan a sus hijos a una edad sensiblemente más temprana que las familias k'iche' de Huehuetenango y Quiché (la sobreedad es del 32.5% y del 62.5%, respectivamente).

La razón entre docentes y estudiantes es otro indicador de calidad; idealmente, no debe haber más de 30 alumnos por docente, pero la media nacional se sitúa alrededor de 33 (32.4 en el área rural y 34.0 en el área urbana MINEDUC 2004). Este indicador se presenta a nivel de departamento y

⁵² *Ibíd.*

al comparar los cuatro departamentos con mayor y menor población indígena, se encuentra un mayor hacinamiento entre los primeros, particularmente en el área urbana, donde en promedio hay 35.4 alumnos por docentes (en los departamentos mayoritariamente ladinos tienen 30.2 alumnos). En Totonicapán, el promedio es particularmente alto (39 niños por docente).

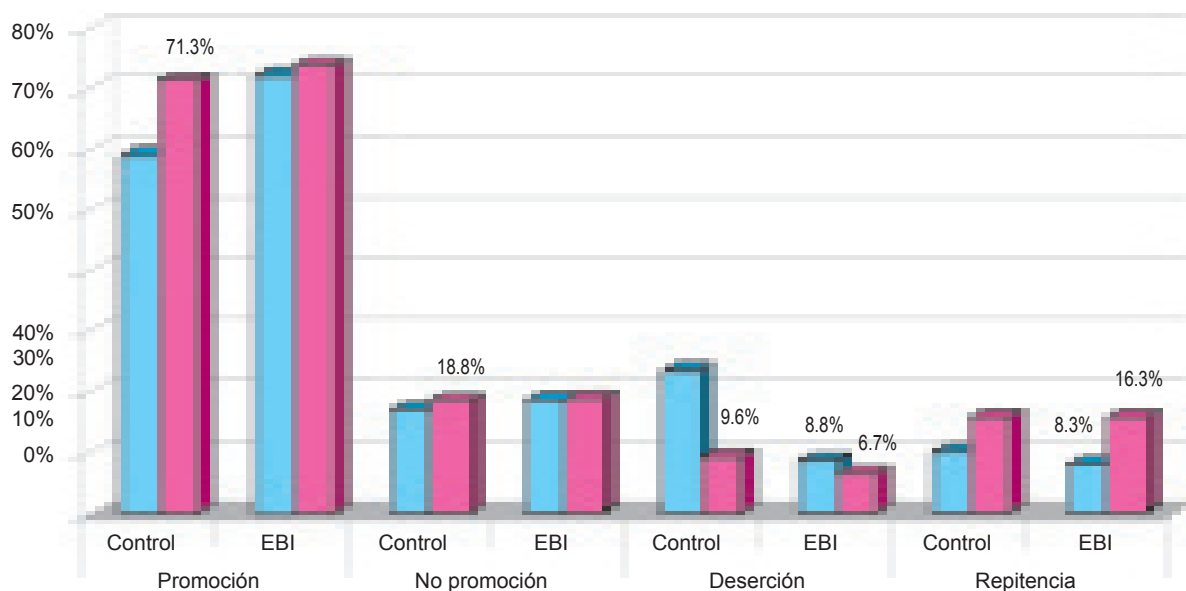
Por último, otro indicador de la calidad de la educación son las evaluaciones de desempeño de estudiantes de primaria y graduandos del nivel medio, así como los resultados de habilidades de docentes de la primaria, las cuales muestran resultados pobres.⁵³ Las pruebas de rendimiento en primero y tercero de primaria muestran niveles más bajos para la niñez indígena. Los estudiantes indígenas de primero y tercer grado obtuvieron resultados estadísticamente más bajos en matemáticas y lectoescritura en español. Más que diferencias étnicas, los resultados de las pruebas muestran que más o menos la mitad de la población escolar no comprende lo que lee y que apenas una cuarta parte ha aprendido la matemática básica.

3.2.4. La educación bilingüe

La educación bilingüe intercultural se incorporó al sistema educativo nacional hace 25 años. La falta de acceso a los servicios, altos índices de deserción entre la población indígena y la falta de pertinencia cultural fueron algunas de las razones para promover esta modalidad educativa. Su cobertura es aún limitada, considerando las necesidades del país. La modalidad de educación bilingüe intercultural (EBI) alcanza un 30% de cobertura si se considera únicamente a la población estudiantil atendida por un profesor bilingüe certificado. En 2002, la EBI se ofreció en más de 1,600 escuelas en el nivel preprimario y en más de 2,100 en nivel primario. Se atendieron más de 269,000 alumnos en 14 comunidades lingüísticas y contó con más de 7,500 docentes.⁵⁴

La evaluación de esta modalidad revela una mayor eficiencia de las escuelas de EBI, lo cual se traduce en un mayor progreso de los estudiantes a lo largo de la primaria. Los resultados de un estudio de seis cohortes revelan también que los estudiantes de las escuelas de EBI tienen un

Gráfica 16
Eficiencia interna en escuelas EBI y escuelas control (1998-2002)



Fuente: Rubio, *Educación en Guatemala...*

⁵³ Ver Rubio, *Educación en Guatemala...*

⁵⁴ *Ibíd.*

mayor progreso que los estudiantes de las escuelas control, avanzando entre 5% y 8% más de un grado al otro.⁵⁵ Como se muestra en la Gráfica 16, para todas las cohortes hay una mayor promoción de estudiantes, menor abandono escolar y mayores tasas de finalización de primaria, aunque la magnitud de la diferencia es más bien modesta y en la tasa de repitencia no hay diferencia alguna (ver Gráfica 16).

Actualmente, el MINEDUC está revitalizando la educación bilingüe intercultural y su meta es ampliar sustancialmente el programa. El fortalecimiento de la EBI requiere recursos económicos y recurso humano calificado. Igualmente, debe contarse con materiales específicos y capacitación a los docentes. Una de las medidas tendientes a reforzar la educación bilingüe debe ser otorgar un reconocimiento en el ámbito salarial de los docentes bilingües. Además, este esfuerzo debe ir acompañado de una política para prestigiar los idiomas indígenas.

Esquivel⁵⁶ analiza la proporción de estudiantes que recibe clases de un docente que habla su mismo idioma, 84.5% a nivel nacional. Tal proporción baja sensiblemente al considerar sólo a los docentes que en realidad dominan (hablan, leen y escriben) el idioma de sus alumnos. En primer grado, esta proporción baja a 76.4, con amplias diferencias lingüísticas. Los ladinos tienen indicadores más altos y casi todos los estudiantes reciben clases de maestros que dominan el español. Al interior de los grupos indígenas, la situación es bastante diferente, a excepción de los *popti'* e *ixil*, donde más del 80% de los alumnos reciben clases en su idioma. El caso más extremo se da entre los *ch'orti'*, donde la proporción de estudiantes que recibe clases con un docente en el mismo idioma es de apenas un 16.5%, pero únicamente el 3.6% de los estudiantes las reciben con docentes que dominan ese idioma. La situación entre los *kaqchikel*, el grupo con los mejores indicadores de educación, es sorprendentemente baja: 57.9% y 20.2%, respectivamente. Hay que hacer notar que los indicadores para segundo y tercer grados (los otros grados cubiertos por educación bilingüe) son incluso más bajos. El hecho de que muchos estudiantes de primer grado reciban clases dictadas en un idioma que no es el propio puede explicar las amplias filtraciones que se producen en el primer grado escolar. La barrera lingüística, no obstante, no logra explicar las altísimas filtraciones entre los ladinos.

3.2.5. Barreras de acceso para la educación primaria

Las barreras pueden asociarse a factores de la demanda, de la oferta y a factores relacionados con ambos. Los factores asociados a la oferta de los servicios incluyen la disponibilidad y proximidad de las escuelas y la calidad de la educación; los que están relacionados a la demanda incluyen la posibilidad de asumir los costos directos (transporte, uniformes, libros y útiles, pagos de matrícula, etc.), los costos de oportunidad, la rentabilidad esperada, composición familiar y actitudes, y preferencias de las familias.

Los datos de la ENCOVI han señalado el escaso peso de factores asociados a la oferta: sólo el 7% de los entrevistados que no matricularon a sus hijos los mencionaron.

Por otro lado, la matriculación tardía y la deserción escolar que aquejan a la población estudiantil señalan que sí existe una oferta educativa, pero que por diversos motivos no es utilizada como se esperaba. La brecha de matriculación por género también señala que los servicios están disponibles, pero que son utilizados principalmente por los niños. Se ha calculado que el 24% de las niñas en edad escolar (7-12 años) no se matriculan; en tanto, el 19% de los niños deja de hacerlo, lo cual implica que muchas de estas niñas *podría* matricularse. La brecha de género entre los indígenas es incluso más alta, pues el 33% de las niñas indígenas no se matriculan contra el 18% de los niños indígenas. A la respuesta de las familias mencionada arriba, deben sumarse los análisis multivariados, los cuales han señalado que únicamente el 2% de los no matriculados dejan de estudiar por falta de escuelas.⁵⁷ La implicación de este hallazgo es que la cobertura de primaria no se resolverá con la construcción de más escuelas. Los esfuerzos deben, entonces, encaminarse a minimizar las barreras de la demanda y a mejorar la eficiencia interna del sistema. La calidad de la educación también debe ser considerada, pues la baja calidad educativa conlleva a una menor rentabilidad (particularmente entre los indígenas), lo cual a su vez conlleva a una menor demanda. Estudios en otros países han demostrado que las familias más pobres, si bien aprecian los beneficios potenciales de la educación, tienden a estar menos interesadas en invertir en la educación de sus hijos cuando consideran que la educación que reciben es de baja calidad.⁵⁸

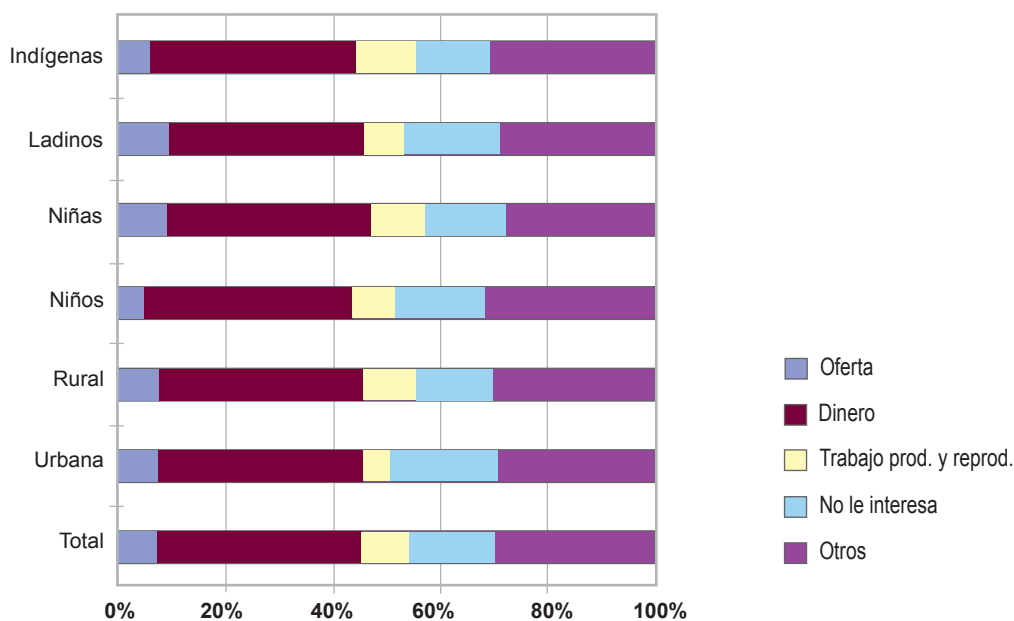
⁵⁵ *Ibíd.*

⁵⁶ *Ibíd.*

⁵⁷ Banco Mundial, *Poverty in Guatemala...*

⁵⁸ Boyle et al., *Reaching the poor. The costs of sending children to school. A six country comparative study*, United Kingdom: Dept. for International Development, Educational Papers. Seven Oaks; 2002.

Gráfica 17
Razones para no matricularse
 (% de niños de 7-12 años que no se encontraban estudiando)



Fuente: Banco Mundial, *Poverty in Guatemala...*

Los datos de la ENCOVI muestran que la principal barrera asociada a la demanda es de índole económica, la cual fue expresada por casi un 40% de las familias con niños no matriculados, sin importar su lugar de residencia, género o grupo étnico.⁵⁹

Este hallazgo señala que los costos de estudiar son muy altos para un importante sector de la población. La segunda razón más mencionada (16%) fue “falta de interés” (no queda claro si de parte del niño o de la familia), lo cual podría reflejar la baja rentabilidad de la educación primaria o la baja calidad de la misma. En la Gráfica 17, llama poderosamente la atención la poca variabilidad de las distintas barreras entre los grupos: incluso entre las áreas urbanas y rurales, la magnitud de la diferencia es muy pequeña (< 5 puntos

porcentuales). La homogeneidad en la respuesta de las familias, no obstante, no explica las brechas observadas de género⁶⁰ y de etnia. El trabajo infantil (tanto productivo como reproductivo⁶¹) fue mencionado relativamente poco en este estudio, aunque en otros se le ha mencionado como causa frecuente de ausentismo y deserción.⁶²

Los costos directos de la educación primaria pueden ser formidables y las familias guatemaltecas gastan en promedio un 5% de sus ingresos anuales en sufragarla (la

⁵⁹ Edwards y Winkler, *Capital humano, globalización...*; Banco Mundial, *Poverty in Guatemala...*; Shapiro, “Guatemala”...; ver Gráfica 17.

⁶⁰ Llama la atención que las barreras en la oferta de los servicios esté más asociada a las niñas que a los niños, como si la distribución de niños y niñas no fuera similar entre la población.

⁶¹ Se le llama trabajo reproductivo a todos los oficios domésticos que sirven para reproducir la vida, no sólo en sentido biológico, sino también en sentido social.

⁶² M. Rodríguez, *Percepciones de la educación: estudio cualitativo y multiétnico*, Guatemala Poverty Assessment Programa (GUAPA) Technical Paper No. 4. Washington DC: Banco Mundial, 2001.

cifra varía entre un 6% para los no pobres y un 3% para los pobres). En promedio, las familias gastaban en el año 2000 Q650 por cada hijo que estudiaba la primaria (ver Cuadro 10), aunque los costos varían por tipo de escuela, ubicación y etnia. Debe notarse que los costos de estudio en las escuelas del PRONADE son sensiblemente más bajos que en las escuelas del MINEDUC, particularmente entre la población rural.

Para minimizar las barreras de acceso de la demanda, el gobierno otorga ciertos subsidios a la población estudiantil. Muchos de éstos, no obstante, no están focalizados a las familias más pobres. Según los datos de la ENCOVI, por ejemplo, el 48% de las becas se otorgan a niños cuyas familias están en el quintil más alto, en tanto sólo el 3% va hacia las familias extremadamente pobres. Asimismo, las becas tienden a ser urbanas (72%), aunque sí benefician a indígenas y ladinos en proporciones similares (47% vs. 53%). Las bolsas de útiles están mejor distribuidas entre la población pobre y rural (69%), pero relativamente pocas llegan a manos de estudiantes indígenas (35%).⁶³ Para llenar su cometido, estas intervenciones deben llegar a la población que más puede beneficiarse de ellas y es necesario reenfoclarlas.

3.3. Discusión

Varios estudios han demostrado que el nivel educativo alcanzado es responsable, en gran medida, de la distribución de ingresos y actualmente la educación se considera el instrumento preferencial para combatir la desigualdad. Los guatemaltecos, no obstante, continúan mostrando niveles de escolaridad muy bajos, con diferencias significativas entre los distintos grupos étnicos. Como grupo, los indígenas guatemaltecos ingresan más tarde al sistema escolar, se matriculan menos y abandonan la escuela a menor edad, por lo que su nivel de escolaridad es más bajo. A pesar del incremento reciente en la cobertura del nivel primario entre la población indígena, las diferencias en la cobertura de la educación posprimaria están acentuando las diferencias de pobreza y transmitiéndolas a las generaciones siguientes. Mientras la brecha de cobertura bruta en la primaria es sólo del 9% a favor de los ladinos, a nivel secundario es del 120% y en el universitario es del 266%.

Para incrementar la escolaridad de la población y disminuir las brechas por área, género y etnicidad, el Estado tendrá que incrementar los recursos financieros para la educación y mejorar la eficiencia interna del nivel primario. Las

Cuadro 10
Costos directos anuales de enviar
a un hijo a la escuela primaria (Q)

	Todas las escuelas	Escuelas MINEDUC	PRONADE	Escuelas privadas
Ladino	905	405	100	4,012
Indígena	262	245	88	1,111
Urbano	1,352	577	316	3,884
Rural	257	222	76	1,747
Pobre	206	210	74	731
No pobre	1,305	554	306	3,913
Nacional	650	341	92	3,434

Fuente: Banco Mundial *Poverty in Guatemala...*

⁶³ Banco Mundial, *Poverty in Guatemala...*

políticas de alfabetización y de calidad en la preprimaria y la primaria necesitarán fortalecer su enfoque de género y diversidad cultural a fin de mejorar la cobertura entre la población rural, indígena y femenina. Se ha determinado que la construcción de más escuelas no resolverá por sí misma la cobertura y ciertamente no mejorará la eficiencia interna del sistema. Es también necesario encaminar acciones entre la población objetivo a modo de sensibilizarla a que utilice de manera más eficiente los servicios que ya se le ofrece. Debe hacerse hincapié en la importancia de la educación preprimaria, lo conveniente de empezar el primer grado a la edad establecida y en el derecho de las niñas a estudiar al igual que sus hermanos. Se sabe que los niños provenientes de familias mayahablantes y de familias pobres tienen más riesgo de atrasar la matrícula inicial y es entre esta población que deben enfatizarse los esfuerzos.

Para aumentar la escolaridad entre la población más joven y continuar disminuyendo la brecha étnica, el sistema educativo tiene que enfrentar varios desafíos. Primero, las tasas de matriculación en los niveles preprimario y medio todavía son bajas en términos comparativos internacionales. Mientras que aumentar la cobertura en preprimaria implica fundamentalmente ampliar los servicios donde ya existe la atención de la primaria, el aumento de la cobertura en el nivel medio plantea un problema más complejo. Para ello, se requiere mejorar las tasas de eficiencia interna, disminuir la sobreedad y aumentar la tasa de finalización en el nivel primario, así como aumentar la tasa de promoción al nivel medio. La escasez de servicios educativos para el nivel medio en el área rural también requiere una respuesta costo-eficiente. Las diferentes modalidades de la educación básica, tales como la telesecundaria, institutos por cooperativa, SAT y NUFED, deben ser evaluados y los programas exitosos deben ser multiplicados. La inversión necesaria para este nivel es cuantiosa y difícilmente pueda llevarse a cabo con los presupuestos actuales y con las tasas de recaudación vigentes. Su importancia, no obstante, no debe desestimarse pues se sabe que es precisamente la educación posprimaria la que permite acceder a mejores ingresos. Dada la menor rentabilidad de la educación entre los grupos indígenas, es precisamente este grupo el que más se beneficiaría de un mejor acceso.

La discriminación contra los grupos indígenas ha existido desde la colonia y continúa a la fecha. Todas las iniciativas hegemónicas de parte de los ladinos han considerado a los pueblos indígenas por igual, sin diferenciar, por ejemplo, entre los tz'utujiles y los mam. Las normas y

políticas educativas tampoco han ofrecido un tratamiento diferenciado para cada una de las etnias. Por lo tanto, si la única razón de las diferencias del comportamiento educativo entre indígenas y ladinos fuera la discriminación contra los primeros, no debería haber mayor diferenciación al interior de los grupos. Los datos analizados, no obstante, muestran claras diferencias al seno de los grupos indígenas. En general, los kaqchikel muestran mejores indicadores educativos, en tanto los q'eqchi' muestran los indicadores más bajos. Al considerar el nivel socioeconómico y el idioma hablado en el hogar, el "efecto indígena" se erosiona y casi se vuelve intrascendente. La población indígena pobre y mayahablante, por lo tanto, debe ser priorizada y en ella deben centrarse los subsidios educativos estatales, tales como becas, bolsas de útiles y programas de alimentación.

Las diferencias al seno de los grupos indígenas, especialmente las diferencias entre los hispanohablantes y los hablantes de las lenguas nativas, obligan a plantearse por qué los últimos interactúan con el sistema escolar de manera diferente a los primeros. Una posible explicación es que la educación paterna y materna en las familias indígenas hispanohablantes sea más alta que en las familias indígenas mayahablantes, pues ha sido bien documentado que la escolaridad de los padres en mucho determina la actitud frente a la educación y sienta las bases del éxito escolar. Las diferencias entre indígenas hispanohablantes y mayahablantes también plantean el papel de la educación en la supervivencia intergeneracional de los idiomas mayas. Se ha estimado que hay una disminución de 1.8% en la probabilidad de que un idioma maya sea la lengua materna por cada año de escolaridad de la madre y una disminución de 2.4% adicional por cada año de escolaridad del niño.⁶⁴

Las decisiones de más peso para no matricular a un niño en la escuela primaria o para hacerlo de forma tardía están relacionadas a la demanda, decisiones que tendrán consecuencias duraderas en el rendimiento escolar del niño, en el nivel de instrucción que logre alcanzar y en su futuro nivel de vida. Para las familias más pobres, los costos directos de matricular a sus hijos pueden ser muy altos, por lo que deben promoverse subsidios orientados hacia la población de escasos recursos y diseñados con equidad de género y de etnia. Éstos deben ser condicionados a criterios de promoción y finalización del nivel y preferentemente deberán cubrir la educación

⁶⁴ Edwards y Winkler, *Capital humano, globalización...*

primaria, media y universitaria.⁶⁵ Debe velarse para que los programas de subsidios que actualmente existen estén focalizados hacia los más pobres. En un estudio reciente del Banco Mundial, se demostró que estos programas son regresivos y que una proporción alta de niños de segmentos no pobres son también beneficiarios: se ha mostrado que el 48% de los beneficiarios de becas escolares provienen del quintil más alto, en tanto que sólo el 9% provienen del quintil más bajo. La bolsa de útiles es menos regresiva, con un 13% de beneficiarios del quintil más alto.⁶⁶

A la par de estas acciones, es necesario sensibilizar a padres y madres de familia sobre la importancia de la educación y su efecto en el mejoramiento de la condición económica de los hogares, particularmente en el caso de las niñas. La sensibilización de padres de familia debe incluir también el fomento de la participación de padres y madres en el proceso educativo de sus hijos, pues estudios realizados en el marco del Proyecto CERCA muestran que la participación de los padres y madres de familia puede contribuir al mejoramiento de la calidad educativa.

En tanto los problemas de acceso de la educación primaria están mayormente asociados a la demanda, el acceso a la educación media encara serios problemas relacionados a la oferta de los servicios, pues los pocos centros educativos que existen tienden a ser pagados y resultan inaccesibles para muchos, particularmente para los indígenas del área rural. En consecuencia, muy pocos indígenas logran estudiar la secundaria (muy pocos incluso terminan la escuela primaria), un nivel de importancia económica pues buena parte de la inequidad en el ingreso se genera en este nivel. Se deben duplicar los esfuerzos para lograr que más estudiantes indígenas, particularmente las niñas, hagan la transición hacia la secundaria, para lo cual se requerirá de una inversión considerable, pues las escuelas secundarias deben ser construidas y equipadas. No obstante, el costo de *no* hacer la inversión -o posponerla indefinidamente- es seguramente más alto.

⁶⁵ El programa Progresas de México, ahora llamado Oportunidades, ha obtenido resultados muy favorables y ha logrado mejorar la salud, nutrición y escolaridad de las familias más pobres por medio de transferencias directas. Después de una cuidadosa selección de hogares, se condiciona su permanencia en el programa por su retención y promoción en la escuela, asistencia a los puestos de salud y participación en cursos de educación en salud. Programas similares también han sido implementados en Honduras (PRAF) y Nicaragua (SPR), al igual que en Chile y Brasil. Muchos de estos programas han sido ampliamente evaluados y los resultados muestran una ruptura en la transmisión intergeneracional de la pobreza.

⁶⁶ Banco Mundial, *Poverty in Guatemala...*; Shapiro, "Guatemala"...

4. Referencias bibliográficas

- Acevedo, D. y E. Hurtado (1997), "Midwives and formal providers in prenatal, delivery and post-partum care in four communities in rural Guatemala: Complementarity or conflict?", en *Demographic diversity and change in Central America isthmus*, A. Pebley y L. Rosero-Bixby, editors, Santa Monica: RAND.
- Askov, K., and J. Ashton (2000), "The Guatemala QAP evaluation: Application and institutionalization of quality assurance", en *Evaluation Report 1(4)*. Published for the U.S. Agency for International Development (USAID), Bethesda, Maryland: the Quality Assurance Project (QAP).
- Asturias, L. (2004), *Diagnóstico del nivel educativo medio en Guatemala. Cobertura, equidad, calidad y relevancia para el trabajo. Informe preparado para el Ministerio de Educación*, Guatemala: Ministerio de Educación.
- Banco Mundial (2004), *Poverty in Guatemala. A World Bank Country Study*. Washington DC.
- _____(s.f)WBI Online: A database for subscribers. www.publications.worldbank.org/WDI
- _____(2004). *Guatemala: Drivers of Sustainable Rural Growth and Poverty Reduction in Central America. Guatemala Case Study*. Report No. 31191-GT. Department of Environmentally and Socially Sustainable Development Latin America and the Caribbean Region.
- Becker, S., F. Fonseca-Becker y C. Schenck-Yglesias (2004). *Husbands' and wives' reports of women's decisionmaking power in Western Guatemala and their effects on preventive health behaviors*. Johns Hopkins University Bloomberg School of Public Health. Ms.
- Bertrand J., Guerra de Salazar S., Mazariegos L. et al. (1999). *Promoting Birth Spacing among the Maya-Quiché of Guatemala, International Family Planning Perspectives*, 25(4): 160-167.
- Bertrand J., E. Seiber y G. Escudero (2002). *Dinámica de la anticoncepción en Guatemala: 1987-1998. Perspectivas Internacionales en Planificación Familiar: Número especial*.
- Boyle, S., A Crock, J. Mace y M. Sibbons (2002). *Reaching the poor. The costs of sending children to school. A six country comparative study*. Department for International Development: Educational Papers. Seven Oaks, United Kingdom.
- Brurkhart, M et al. (2001). *Eficacia del método del ritmo de la regla estándar con base en el calendario entre parejas*

- mayas de Guatemala. Internacionales en Planificación Familiar: Número especial.
- Castillo, Delia (2004). *Nosotras somos lideresas*. El liderazgo de las mujeres en el poder local como paradigma de la modernidad. Asociación Mujer Vamos Adelante. Ciudad de Guatemala: Ediciones Papiro.
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN) (2002). Informe de progreso educativo Guatemala. Guatemala: CIEN.
- COS (2005). *Otra Guatemala es posible*. Colectivo de Organizaciones Sociales. Guatemala.
- Chirix, ED y Grupo de Mujeres Maya Kaqla (2003). *Alas y raíces. Afectividad de las mujeres mayas*. Ciudad de Guatemala: Editorial Nawal Wug SA.
- Daniels N., y W. Flores, S. Pannarunothait, P. Ndumbe, J. Bryant, T.J. Ngulube y Y. Wang (2005). An evidence-based approach to benchmarking the fairness of health-sector reform in developing countries. *Bulletin of the World Health Organization* 83: 534-540.
- Edwards, J. (2002). "Education and Poverty in Guatemala." Guatemala Poverty Assessment Report Technical Background Paper. The World Bank.
- Edwards, John y D. Winkler (2004). *Capital humano, globalización y asimilación cultural: Un estudio aplicado a los Mayas de Guatemala*. En *Etnicidad, Raza, Género y Educación en América Latina*, Winkler y Cueto, editores. PREAL.
- Esquivel, F. (2005). Situación del sistema educativo: 2004. Informe preliminar preparado para el Ministerio de Educación. Banco Mundial.
- Flores, W. (2005). Inequidades geográficas en la mortalidad infantil en Guatemala: magnitud y factores asociados. PRRAC-SALUD. Proyecto Extensión del Sistema de Atención Primaria de Salud en Guatemala (PRRAC/G/SE/01/043). Programa Regional de Reconstrucción para América Central, Unión Europea. Guatemala.
- Foster, V. y C. Araujo (2001). Poverty and Modern Utility Services in Guatemala. Guatemala Poverty Assessment (GUAPA) Program, Technical Paper No. 7. Washington: World Bank.
- Goldman, N. y D. Gleit (2003). Evaluation of midwifery care: A case study in rural Guatemala. Measure Evaluation Working Paper. www.cpc.unc.edu/measure.
- Gragnotati, M. y A. Marini (2003). Health and Poverty in Guatemala. GUAPA Technical Paper No. 5. Washington DC: World Bank.
- Haddad, L. y T. Frankenberger (2003). *Integrating relief and development to accelerate reductions in food insecurity in shock-prone areas*. Washington, DC: Food and Nutrition Technical Assistance Project, Academy for Educational Development. USAID Office of Food Aid for Peace. Occasional Papers No. 2.
- Hall, G. y H. A. Patrinos (2005). Executive Summary. *Indigenous peoples, poverty and human development in Latin America: 1994-2004*. World Bank: Washington.
- Macleod, Morna y María Luisa Cabrera (2002). *Identidad: rostros sin máscara*. Reflexiones sobre cosmovisión, género y etnicidad. Oxfam Australia. Ciudad de Guatemala: Editorial Nojib'sa.
- Marini, A. y M. Gragnolati (2003). Malnutrition and poverty. GUAPA Technical Paper No. 6. Washington DC: World Bank.
- Martorell R., R. Flores y H. Morgen (2002). El retardo en el crecimiento infantil en Guatemala: análisis de los cambios que se han dado en los últimos 15 años. *Agricultural Policy Project Research Report #9*. Abt Associates Inc.
- Meentzen, Angela (2000). *Estrategias de desarrollo culturalmente adecuadas para mujeres indígenas* (primer borrador). Unidad de Pueblo Indígenas y Desarrollo Comunitario, Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Metz, B. (2001). Politics, population and family planning in Guatemala: Chorti Maya experiences. *Human Organization* 60 (3).
- MINEDUC (2002). *Segundo censo nacional de talla de escolares de primer grado de la República de Guatemala*. Informe final.
- MSPAS (2003). *Memoria de Labores*. Memoria anual de vigilancia epidemiológica. Departamento de Epidemiología. www.mspas.gov.gt
- ____ (2005). *Situación de la salud y su financiamiento. Período 1999 - 2003*. Departamento de Proyectos y Evaluación. Ciudad de Guatemala: MSPAS.
- Pebley A., N. Goldman, H. Delgado, R. Flores, M. Ruel y F. Chew (1997). Informe de la Encuesta Guatemalteca de Salud Familiar. Guatemala: INCAP.
- PNUD (2004), *Desarrollo humano y ruralidad, compendio estadístico*, Guatemala: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PREAL (2002), "Experiencias en países con población indígena: la introducción de la educación intercultural bilingüe"; en *Formas & reformas de la educación. Serie Mejores Prácticas*, Santiago, Chile: PREAL.

- Rodríguez, M. (2001). Percepciones de la educación: estudio cualitativo y multiétnico. *Guatemala Poverty Assessment Programa (GUAPA) Technical Paper No. 4. Washington DC: Banco Mundial.*
- Rubio, Fernando (2005). Educación en Guatemala - Situación y desafíos. Documento preparado para el Seminario-taller "Balance y Perspectivas de la Educación Intercultural Bilingüe" (Banco Mundial-PROEIB Andes, 14-15 junio, 2004).
- Santizo, R. y J. Bertrand (2004). The delayed contraceptive revolution in Guatemala. *Human Organization*, Spring.
- Schieber, B., & Delgado, H. (1993). *An intervention to reduce maternal and neonatal mortality*. INCAP Publication. M1-003. Guatemala City, Guatemala: INCAP/PAHO.
- Schieber, B. y C. Stanton (2000). Estimación de la mortalidad materna en Guatemala. Período 1996-1998. *Measure Evaluation*. Macro Internacional Inc.
- Shapiro, J. (2005). Chapter 5. Guatemala. En Hall, G y HA Patrinos, editores. *Indigenous peoples, poverty and human development in Latin America: 1994-2004*. World Bank: Washington. Manuscrito no publicado.
- Sieber, E. & Bertrand, J. (2002). Access as a factor in differential contraceptive use between Mayans and Ladinos in Guatemala. *Health Policy and Planning*, 17 (2) 167-177.
- Sistema de Naciones Unidas (2003). *Situación Alimentaria y Nutricional de Guatemala*. Grupo de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Guatemala: PNUD.
- UNESCO (2004), "El Desarrollo de la Educación en el siglo XXI: Informe Nacional. República de Guatemala, Ministerio de Educación", en *La Educación en Guatemala*, Guat.: UNESCO.
- Ward, Victoria, Jane Bertrand and Francisco Puac (1992). Exploring sociocultural barriers to family planning among Mayans in Guatemala. *International Family Planning Perspectives* 18 (2): 59-65, June.

