



Estudio sobre racismo, discriminación y brechas de desigualdad en Guatemala

Wilson Romero
Ana Patricia Orantes

con la colaboración de
Samuel Zapil



Comisión Presidencial contra la Discriminación y el
Racismo contra Los Pueblos Indígenas en Guatemala

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



NACIONES UNIDAS



www.cepal.org/es/suscripciones

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
SEDE SUBREGIONAL EN MÉXICO

Estudio sobre racismo, discriminación y brechas de desigualdad en Guatemala

Wilson Romero
Ana Patricia Orantes

con la colaboración de Samuel Zapil



www.cepal.org



Comisión Presidencial contra la Discriminación y el
Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala

14 Calle 9-64 Zona 1
Guatemala, Guatemala
(+502) 2494-5300
www.codisra.gob.gt/

Este documento fue preparado por los consultores Wilson Romero y Ana Patricia Orantes, con la colaboración de Samuel Zapil. Estuvo bajo la supervisión de Pablo Enrique Yanes Rizo y Carmen Quiej Xiloj, y es producto del programa de cooperación técnica de la Sede Subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México con la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala (CODISRA). El presente trabajo fue revisado y recibió valiosas colaboraciones de la comisionada presidencial coordinadora Miriam Josefina Domínguez Sebastián y de los comisionados Gloria Marina Salvador Ajcuc, Juan Everardo Chuc Xum, Juan Pablo López Díaz y de los funcionarios de CODISRA Ronaldo Andrés Gómez y Dionicio Canahú Rodríguez.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización y CODISRA.

Las denominaciones empleadas en los mapas que aparecen en este documento y la forma en que están presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/MEX/TS.2018/26

Distribución: Limitada

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2018. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Ciudad de México - 2018-037

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL y a la CODISRA, del Gobierno de Guatemala, de tal reproducción

Índice

Listado de acrónimos	7
Resumen	9
Abstract	10
Presentación	11
Capítulo I Racismo, discriminación y desigualdad en Guatemala	13
Capítulo II Hitos de política pública contra el racismo: avances y limitaciones	23
A. El contexto nacional.....	23
1. El contexto político de las políticas públicas.....	24
B. Demandas estratégicas desde los pueblos indígenas	27
C. Hitos en políticas públicas contra el racismo en Guatemala	29
1. Los hitos de política pública.....	30
D. Avances y retrocesos en el campo de las políticas públicas.....	40
1. Avances.....	40
2. Retrocesos	41
Capítulo III Brechas de desigualdad	43
A. Antecedentes	43
B. Racismo, discriminación y desigualdades.....	45
C. Las desigualdades múltiples	48
D. Los pueblos indígenas en las fuentes estadísticas	50
Capítulo IV. Las brechas económicas	54
A. Las brechas de la desigualdad de la tierra	55
B. A mayor población indígena menor inversión pública.....	57
C. El mercado laboral como reproductor de las desigualdades.....	60
1. La desigualdad en las contrataciones y condiciones de empleo	61
2. Las personas pertenecientes a los pueblos indígenas tienden a ocupar los puestos menos remunerados.....	63

D. La discriminación salarial	64
1. Los determinantes de la discriminación salarial	64
2. Las brechas de la desigualdad salarial.....	66
E. El racismo como causa de la desigualdad económica	68
Capítulo V Las brechas sociales	71
A. La pobreza.....	71
B. El acceso a servicios	73
C. Seguridad social	74
D. Educación.....	75
E. Desarrollo humano	76
Capítulo VI Conclusiones.....	78
Capítulo VII Recomendaciones	81
Bibliografía	83
Anexos	89
Anexo 1 Propuesta de reforma constitucional al sector justicia presentada al Diálogo Nacional en 2017 por autoridades indígenas para incorporar el reconocimiento del pluralismo jurídico en el país	90
Anexo 2 Apartado metodológico	93
Anexo 3 Limitaciones de las estadísticas nacionales	98
Cuadros	
Cuadro 1 Países seleccionados: características clave de las políticas públicas, 2006-2014.....	27
Cuadro 2 Países seleccionados: capacidad de las instituciones políticas, 2006 y 2014	27
Cuadro 3 Guatemala: población indígena según el Censo 2002, ENCOVI 2006 y 2014	52
Cuadro 4 Guatemala: hogares según tipo de carretera y quintil de ingresos.....	58
Cuadro 5 Guatemala: a mayor población indígena, menor inversión pública.....	59
Cuadro 6 Guatemala: población económicamente activa y población ocupada, 2014	61
Cuadro 7 Guatemala: asalariados según rama de actividad, 2006 y 2014.....	63
Cuadro 8 Guatemala: ocupación laboral según grupo étnico.....	64
Cuadro 9 Guatemala: salario mensual promedio por actividad económica según pueblos indígenas o ladino/mestizo.....	67
Cuadro 10 Guatemala: distribución de los asalariados por el número de salarios mínimos devengados según pueblos indígenas o ladino/mestizo	68
Cuadro 11 Guatemala: brechas de desigualdad en salarios mensuales, 2000-2014	70
Cuadro 12 Guatemala: brechas de desigualdad en salarios por hora, 2000-2014	70
Cuadro 13 Guatemala: población total, urbana y pobreza según pueblos indígenas o ladino/mestizo, 2006 y 2014.....	72

Cuadro 14	Guatemala: acceso a servicios, según pueblos indígenas o ladino/mestizo, 2014.....	74
Cuadro 15	Guatemala: acceso a seguro de salud de los afiliados y familiares, 2006 y 2014.....	75
Cuadro 16	Guatemala: años de educación por nivel, 2006 y 2014.....	75

Gráficos

Gráfico 1	Guatemala: desigualdad horizontal por discriminación salarial.....	48
Gráfico 2	Guatemala: las desigualdades múltiples.....	49
Gráfico 3	Guatemala: pueblos indígenas en el Censo 2002, ENCOVI 2006 y ENCOVI 2014.....	53
Gráfico 4	Guatemala: relación entre porcentajes de población indígena y tamaño promedio de las fincas por conglomerado de municipios.....	56
Gráfico 5	Guatemala: tipo de empleo y condiciones de contratación según pueblos indígenas o ladino/mestizo, 2014.....	62
Gráfico 6	Guatemala: jóvenes según situación de estudio y trabajo.....	64
Gráfico 7	Guatemala: salario mensual promedio por actividad económica y grupo étnico.....	67
Gráfico 8	Guatemala: salarios mensuales por sexo según pueblos indígenas o ladino/mestizo.....	68
Gráfico 9	Guatemala: pobreza según pueblos indígenas o ladino/mestizo, 1989, 2000, 2006 y 2011.....	73
Gráfico 10	Guatemala: índice de desarrollo humano (IDH), según pueblos indígenas o ladino/mestizo, 2000, 2006, 2011 y 2014.....	77

Recuadros

Recuadro 1	La población indígena en las estadísticas nacionales.....	14
Recuadro 2	El significado de reconocimiento, respeto y promoción en k'iché y kaqchikel.....	18
Recuadro 3	Extracto del Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas....	32
Recuadro 4	Extracto del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria.....	35
Recuadro 5	Contenidos de algunas sentencias de la Corte de Constitucionalidad 2007-2016 sobre los procesos de consulta a pueblos indígenas derivados del Convenio 169.....	38
Recuadro 6	Del Decreto 900, Ley de Reforma Agraria al Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria de los Acuerdos de Paz.....	55
Recuadro 7	Los primeros estudios sobre la pobreza.....	72

Diagramas

Diagrama 1	Guatemala: hitos sobre políticas contra el racismo y por la igualdad.....	30
Diagrama 2	Guatemala: racismo, discriminación y desigualdades	46
Diagrama 3	Guatemala: agregado de ingresos	66
Diagrama 4	El círculo vicioso de la discriminación económica	69

Mapas

Mapa 1	Guatemala: presencia de instituciones públicas seleccionadas.....	25
Mapa 2	Guatemala: pueblos indígenas, inversión y pobreza, 2008-2014.....	60

Listado de acrónimos

AIDIPI	Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas
ASESA	Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAPIP-PIXAB	Consejo Asesor sobre Pueblos Indígenas y Pluralidad para la Presidencia y Vicepresidencia de la República de Guatemala
CEH	Comisión para el Esclarecimiento Histórico
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPALSTAT	Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Bases de datos y publicaciones estadísticas
CERD	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
CICIG	Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala
CODISRA	Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
ENIGFAM	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares
ENS	Encuesta Nacional Socioeconómica
ENSMI	Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil
ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
ICERD	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
INE	Instituto Nacional de Estadística
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo

/...

PDH	Procuraduría de Derechos Humanos
PEA	Población Económicamente Activa
PEI	Población Económicamente Inactiva
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PO	Población Ocupada
SEGEPLAN	Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
UDEFEGUA	Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, Guatemala

Resumen

Los hitos de política pública que Guatemala ha experimentado desde el fin de los gobiernos militares (1985), que buscaban equiparar los derechos materiales de los pueblos indígenas a los derechos materiales del resto de la población, han logrado sentar algunas bases para combatir el racismo. Hoy se observan procesos positivos de cambio en el discurso y el comportamiento social, y un creciente empoderamiento de los pueblos indígenas para ejercer algunos de sus derechos colectivos. En lo social también se observa una lenta reducción de las brechas, como en educación y acceso a electricidad. Sin embargo, las brechas persisten en los determinantes históricos y estructurales del racismo y la desigualdad social.

No obstante, son los pueblos indígenas los que menos acceso tienen a la tierra. En promedio, el mestizo/ladino puede tener hasta 100 veces más extensión de tierra que el indígena. El hecho se agrava cuando se observa que a mayor población indígena menor inversión pública. Por otro lado, el mercado laboral se ha convertido en un reproductor de la discriminación. En relación con los mestizos/ladinos los pueblos indígenas tienen menos posibilidades de tener empleo formal, contar con prestaciones laborales y acceso al seguro social; mayoritariamente están en las actividades económicas de menor remuneración y con menos posibilidades de acceder a los puestos de mayor calificación o gerenciales, y son los que sufren las condiciones de pobreza y de pobreza extrema, que se ve agravada si se vive en el área rural y se es mujer. El índice de desarrollo humano (IDH) de los mestizos/ladinos es equivalente al de los países de desarrollo alto; en cambio, el de los pueblos indígenas es propio de los países de desarrollo bajo.

Abstract

The milestones in public policy that Guatemala has experienced since the end of the military governments (1985), aimed at equating the material rights of indigenous peoples with those of the rest of the population, have achieved to set some basis for combatting racism. Now it is possible to observe positive processes of change in the discourse and social achievement, as well as a growing empowerment of indigenous peoples to exercise some of their collective rights.

However, the indigenous peoples have less access to land. On average, the mestizo population has one hundred times more tract of land than the indigenous population. The situation is even worse considering that to bigger indigenous population, less public investment. On the other hand, the labor market has become a mean to reproduce discrimination. Compared with the mestizo population, the indigenous peoples have less opportunities to access to formal employment, labor benefits and social security; they are mainly working in the economic activities with the least remuneration and possibilities of access to more qualified or managerial positions; they also endure conditions of poverty and extreme poverty, aggravated for those living in the rural area and women. The Human Development Index (HDI) of mestizos is equivalent to the population of high development countries, while for indigenous peoples this index is similar to the low development countries.

Presentación

Hace poco más de 20 años, tras la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, la discusión sobre el racismo y la discriminación racial emergieron como temas de política pública en Guatemala. Desde entonces a la fecha, las políticas han tenido grandes altibajos.

En este contexto, la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala (CODISRA) solicita a la Sede Subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México elaborar un proceso de cooperación técnica para analizar, valorar y medir los efectos de la discriminación racial y el racismo en la reproducción y profundización de la desigualdad estructural que afecta a los pueblos indígenas en el país. Un equipo de investigadores trabajó de la mano de la CODISRA y la CEPAL para generar el presente estudio.

El objetivo de este estudio es visibilizar la desigualdad social que resulta del racismo y la discriminación racial, y recomendar contenidos de política pública que permitan ir avanzando en los caminos hacia la igualdad social promoviendo a la vez la diversidad cultural.

Capítulo I

Racismo, discriminación y desigualdad en Guatemala

Guatemala tiene una amplia producción de estudios que dan cuenta del racismo y la discriminación racial a los que han sido sujetos los pueblos indígenas históricamente y hasta el presente. Este capítulo recoge aquellos que son relevantes para el desarrollo de políticas públicas y que constituyen referentes obligados por su dimensión o impacto.

Sobre la realidad de la diversidad cultural. Guatemala es un país con una parte significativa de su población autoidentificada como indígena. En el último Censo de Población realizado en 2002, el 41% de la población se autoidentificaba como perteneciente al pueblo maya, garífuna o xinka (INE, 2002). Además del español existen 22 idiomas mayas, el idioma garífuna y el xinka¹. La gran mayoría de mestizos/ladinos² son hispanohablantes monolingües, mientras que, por el contrario, la población maya, garífuna y xinka practica altos grados de bilingüismo.

La población maya carece de delimitaciones geográficas estrictas; más bien, la migración interna ha generado superposiciones lingüísticas en todo el país. La población indígena está presente en distintos grados en la gran mayoría de los 22 departamentos del país, pero existe un patrón de segregación étnica a nivel municipal, pues solo un 6% de los municipios tiene una composición étnica equilibrada entre indígenas y mestizos/ladinos (PNUD, 2005).

La segregación geográfica estructural en varios departamentos con mayorías indígenas contribuye a que los niños y jóvenes no experimenten relaciones interétnicas en la escuela ni en sus actividades sociales. En Huehuetenango, por ejemplo, datos del Censo de Población 2002 indican que 18 de los 32 municipios del departamento están habitados por 90% o más de población indígena, y siete de estos municipios presentaron índices de 99% o más de población indígena (Díaz Camposeco, 2008, pág. 18).

¹ Según el Reglamento de la Ley de Idiomas Nacionales contenido en el Acuerdo Gubernativo 320-2011.

² Las estadísticas del país diferencian entre población indígena y no indígena. Sobre la base de una explicación de los conceptos que se expone más adelante, en el presente estudio se hará uso de las categorías población indígena y población mestiza/ladina.

Recuadro 1

La población indígena en las estadísticas nacionales

Las cifras oficiales sobre la proporción de la población nacional indígena que se utilizan en la actualidad derivan del XI Censo Nacional de Población y VI de Habitación realizado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en 2002, que reporta un 41% de población indígena. Las estadísticas posteriores son resultado de proyecciones de crecimiento poblacional del propio INE y no modifican sustantivamente esta cifra. De esta cuenta, la Encuesta Nacional de Vida de 2006, 2011 y 2014 registran un 38,4%, 39,6% y 38,8% de población indígena a nivel nacional, respectivamente.

Expertos nacionales tienden a afirmar que estas cifras oficiales están subestimadas debido a una o más de las siguientes razones: i) limitaciones metodológicas en el diseño o en la aplicación en campo; ii) vergüenza o temor por parte del entrevistado de definirse frente a un desconocido como “indígena”, dada la carga de desvalorización y riesgos que conlleva “ser indígena”, y iii) el desconocimiento por parte de los entrevistados de las categorías utilizadas para recoger la identificación o la autoidentificación étnica (PNUD, 2005).

Fuente: Elaboración propia.

El racismo y la discriminación racial en Guatemala son fenómenos de orden histórico y estructural. Casaús (2006b, págs. 45-49) indica que el racismo y la discriminación racial han sido uno de “los hilos conductores de la historia, y de la vertebración de las relaciones sociales y del sistema de dominación” desde la Colonia hasta la actualidad. Durante la Colonia, el racismo y la discriminación sirvieron para justificar el despojo y el sometimiento de los pueblos de “indios”, legitimar la estructura de dominación y privilegios de peninsulares y criollos, cohesionar a las élites frente al resto de grupos socio-raciales y permitirle a la Corona desplegar su proyecto político facilitando el ejercicio de su autoridad desde la metrópoli.

A partir de la Independencia “el racismo provino directamente del Estado, expresándose en las Constituciones, ordenanzas laborales, en la reestructuración político-administrativa, en el imaginario de las élites” (Casaús, 2006b, pág. 47). Así, durante la Revolución Liberal de 1871 y hasta 1944, el Reglamento de Jornaleros (1877), el servicio militar obligatorio para todos los indígenas mayores de 18 años, la Ley de Trabajadores (1894), el Decreto 657 (1906) que prohibía o declaraba sin valor los convenios para el canje o venta de mozos indígenas entre fincas, el Decreto 1474 (1933) y la Ley Contra la Vagancia (1934) dan cuenta de la situación de esclavitud o servidumbre en la que se encontraba la población indígena hasta la primera mitad del siglo XX (Cojtí, 2005, págs. 81-84).

En el período democrático de 1944-1954 el proyecto político de modernización social y económica incluyó medidas para acabar con las prácticas segregadoras que afectaban a los pueblos indígenas, sobre todo en materia laboral, tenencia de la tierra, ejercicio de la ciudadanía y efectividad del poder municipal. En este período también comenzó a impulsarse el indigenismo o asimilacionismo denominado por Demetrio Cojtí (2005, pág. 90) como un racismo más civilizado que propugnaba el mestizaje, la aculturación, la ladinización y la integración “buscando crear una cultura nacional y una nacionalidad mediante la transculturación voluntaria del indígena” (Cojtí, 2005, pág. 90).

Varios investigadores concluyen que en la década de 1970 y hasta mediados de 1980 el racismo de Estado alcanzó su máxima expresión en medio del conflicto armado interno (Taracena, 2004; Cojtí, 2005; Casaús, 2006b). No es sino hasta que inicia la transición a la democracia con la nueva Constitución Política de la República en 1985, cuando se firman los

Acuerdos de Paz en 1996 y los movimientos indígenas se fortalecen, que inicia el largo proceso para comenzar a desmontar las instituciones formales e informales del racismo.

Como resultado, la mayor parte de las relaciones interétnicas en la Guatemala de hoy aún son asimétricas y verticales. El factor étnico continúa sirviendo como base ideológica para justificar las desigualdades económicas y la exclusión política. La sociedad está étnicamente ordenada a través del racismo estructural, aunque la pobreza, la exclusión y la desigualdad también afectan al mundo mestizo/ladino (PNUD, 2005).

Históricamente, la población indígena se ha visto obligada a migrar estacional o permanentemente como parte de sus estrategias de sobrevivencia. Las poblaciones indígenas en Guatemala se han caracterizado por patrones de migración económica que han acompañado las necesidades de mano de obra en las plantaciones de agroexportación, tanto en Guatemala como en regiones fronterizas con México. Esta movilidad humana ha sido cíclica y en su mayoría temporal, con regreso a las comunidades ancestrales.

Desde las últimas décadas del siglo XX la migración interna desde las comunidades indígenas se ha dado sobre todo hacia las áreas urbanas. Las migraciones temporales y cíclicas han tendido a alargar las temporadas de permanencia fuera de sus comunidades de origen y, eventualmente, algunos se establecen fuera de manera permanente, sin perder contacto con su comunidad. Luego tienden a sucederse migraciones sucesivas conforme los desplazamientos involucran redes familiares. Estos patrones son evidentes en la emigración a Estados Unidos (Del Popolo, 2017, pág. 254).

Un aspecto poco visibilizado de la emigración indígena es el de los pueblos indígenas transfronterizos. Es el caso de los pueblos Mam (San Marcos, Quetzaltenango y Huehuetenango) y Q'anjob'al (norte de Huehuetenango con poblaciones de la misma etnia del otro lado de la frontera en el estado mexicano de Chiapas). El 94% de los migrantes internacionales indígenas en Chiapas proceden de Guatemala (Del Popolo, 2017, pág. 260). Existen acuerdos entre México y Guatemala que facilitan el tránsito transfronterizo de residentes de regiones cercanas a la frontera, así como permisos temporales para trabajadores agrícolas estacionales.

Durante la guerra interna en Guatemala fue mayúsculo el desplazamiento de poblaciones indígenas, tanto a otras localidades en el país mismo como hacia México, principalmente. La Conferencia Episcopal en Guatemala estimó en 1,5 millones el número de personas desplazadas internamente entre 1982 y 1983. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) registró 50.000 refugiados guatemaltecos en campamentos en el sureste mexicano, principalmente Chiapas, mientras que organizaciones de los refugiados mismos estimaron el número en alrededor de 150.000 (Del Popolo, 2017, pág. 278).

Condiciones ambientales como el cambio climático empiezan a ser motivo de preocupación en foros internacionales, debido a que el calentamiento global y la deforestación están cambiando patrones de cultivo en poblaciones indígenas en América Latina (Del Popolo, 2017, pág. 278). Esta amenaza empieza a ser evidente en Guatemala, particularmente en el llamado Corredor Seco, que atraviesa franjas de territorios indígenas en los departamentos de Baja Verapaz, Quiché y Huehuetenango.

El Estado guatemalteco continúa practicando el racismo y la discriminación y con ello, manteniendo y profundizando las desigualdades entre indígenas y mestizos/ladinos. Casaús

(2009, págs. 611-612) indica que el Estado de Guatemala “opera desde una lógica histórico-estructural que afecta a todas las instituciones públicas y de la sociedad civil por lo que puede hablarse de un racismo institucional”. Asimismo, la autora afirma que “el Estado racista permite, consiente y favorece la creación de desigualdades y exclusiones en el acceso a los servicios públicos y en la participación política y cultural de sus ciudadanos”. El Informe Nacional de Desarrollo Humano 2015-2016 (PNUD, 2016b) evidencia las brechas sistemáticas que existen en diversos indicadores de desarrollo entre indígenas y mestizos/ladinos para el período 2000-2014.

Se sabe que la discriminación racial en Guatemala tiene múltiples impactos, entre ellos, un impacto medible en los ingresos económicos de las personas que la sufren, y de forma agregada, en el crecimiento económico nacional. Romero (2006) identificó una brecha de ingresos significativa y constante entre indígenas y mestizos/ladinos que poseen las mismas características y capacidades; la brecha de ingresos se cuantificó entre 3.216 quetzales y 4.264 quetzales por persona económicamente activa. A nivel agregado, el costo económico a nivel nacional de la discriminación étnica en 2003 fue de aproximadamente 6.340 millones de quetzales, equivalente al 3,3% del PIB de ese año.

Las políticas de inversión pública de los últimos años discriminan a los territorios más pobres y con mayor porcentaje de población indígena. Durante el período 2008-2014, el Estado asignó 1,4 veces y ejecutó 1,5 veces más recursos de inversión pública por habitante al conglomerado de municipios con pobreza baja que al conglomerado de municipios con pobreza alta. El mismo patrón aplica al considerar los niveles de población indígena por municipio, pues en este mismo período el Estado asignó 1,3 veces y ejecutó 1,4 veces más inversión pública por habitante al conglomerado de municipios con población indígena menor al 4% que al conglomerado de municipios con población indígena mayor al 92% (Zapil, 2015, pág. 61-63).

Por su parte, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) (2017) analizó la ejecución del Presupuesto Nacional de 2015 y encontró que por cada quetzal invertido en población mestiza/ladina, el Estado invirtió 45 centavos en la población indígena. Un total de 42.623,7 millones de quetzales beneficiaron directamente a los ciudadanos del país, de los que solo una cuarta parte fue destinada a ciudadanos indígenas, lo que equivale al 2,2% del producto interno bruto (PIB). Las inversiones dirigidas a la población mestiza/ladina representaron el 6,5% del PIB. En los municipios con población indígena mayor al 90%, el máximo nivel de inversión diaria en una persona fue de 4,40 quetzales, mientras que en los municipios con población mestiza/ladina mayor al 90%, el máximo nivel de inversión diaria por persona llegó hasta los 21,90 quetzales, casi cinco veces más.

La discriminación racial también se refleja en el sistema político. En 2002 el Código Municipal³ reconoció a las autoridades indígenas, así como a los alcaldes auxiliares o comunitarios (que en muchos casos suelen coincidir), incluyendo sus funciones, normas y tradiciones o derecho consuetudinario. Ochoa (2013) evaluó la situación actual de los gobiernos comunitarios mayas, llamados oficialmente alcaldías indígenas y comunitarias, diez años después de su reconocimiento por el Estado. Luego de reconocer que existen pocos estudios sobre la historia y características de las alcaldías indígenas, sus hallazgos principales incluyen los siguientes:

³ Decreto Legislativo 12-2002 del Congreso de la República.

- a) El derecho indígena no es una tradición estática, sino que va modificándose a lo largo de la historia, negociando su relación con el poder colonial y luego con el Estado, y acompañando la estructura política con flexibilidad y adaptabilidad permanentes.
- b) Los alcaldes comunitarios o auxiliares y las autoridades indígenas son personas con experiencia, más que jefes; son los ejecutores de los acuerdos comunitarios. Sus principales funciones son administrar justicia y ser voceros de la comunidad. La autoridad superior es la asamblea de la comunidad, que funciona como el motor de la participación y de la organización comunal y es el titular de la autoridad. Una de las expresiones actuales de la asamblea son los consejos: consejos de ancianos, consejos de principales y consejos comunales, a cuyos titulares se les llama “principales”. Más que utilizar la votación, recurren a formas comunitarias de deliberación y de acuerdos o consensos públicos.
- c) Las autoridades indígenas han venido revitalizándose desde la última década del siglo XX y con mayor fuerza tras el Código Municipal de 2002. Como resultado, se han convertido en actores cada vez más relevantes para el gobierno, la seguridad y la estabilidad política municipal. Su fortalecimiento responde a la necesidad de propiciar la convivencia comunitaria tras el conflicto armado interno, así como promover la seguridad ciudadana y la conservación y administración de los recursos naturales en su jurisdicción.
- d) El alcance del reconocimiento legal como autoridades indígenas conlleva que las relaciones interinstitucionales no se limiten a la municipalidad, sino que se extiendan al Estado en su conjunto. Aun así, el reconocimiento de los alcaldes indígenas y comunitarios que se hace en el Código Municipal se valora como débil. La ley dispone que “el gobierno del municipio debe reconocer, respetar y promover las alcaldías indígenas cuando estas existen, incluyendo sus propias formas de funcionamiento administrativo” y manda reconocerlas “como entidades representativas de las comunidades” y no como gobierno comunitario.
- e) El mandato reconocido en el Código Municipal es ignorado por una ley hermana, la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Esta ley crea un sistema de estructuras comunales y municipales para orientar la inversión pública local, pero ignora y limita la autoridad de las alcaldías indígenas comunitarias. En la práctica, la debilidad del reconocimiento legal, la contradicción con la Ley de Consejos de Desarrollo y los altos niveles de impunidad por no aplicar la ley facilita que las autoridades municipales y gubernamentales tiendan a aplicar el mandato del Código Municipal discrecionalmente.
- f) Pese a algunos esfuerzos de coordinación con diversas ramas del Estado (alcaldes municipales, consejos de desarrollo urbano y rural, policía nacional civil, ministerio público), aún prevalecen prácticas de exclusión y marginación de las autoridades indígenas por parte de las instituciones del Estado que operan localmente. El hecho de que se les llame “alcaldes auxiliares” se percibe como discriminación, falta de comprensión, reconocimiento y respeto al papel que juegan en la gobernabilidad local.

- g) En la legislación nacional, las nociones clave de la nueva relación entre instituciones de los indígenas y las occidentales son reconocer, respetar y promover. El significado de estos conceptos en los dos idiomas mayas mayoritarios se presenta en el recuadro 2.

Recuadro 2

El significado de reconocimiento, respeto y promoción en k'iché y kaqchikel

Al indagar sobre el significado de una buena relación, se encontró que en las lenguas k'iché las palabras *utzijoxik* y *nkoxaj*, “**reconocer**” se entiende como “darles la palabra y oírlos”. Es decir, la palabra constituye el mayor signo de reconocimiento. En los términos k'iché *uyaik uq'ij* y *tajtaya uq'ij*, “**respeto**” se entiende como “darle su valor, su lugar”, es decir, se trata de condiciones de tiempo y lugar cuando se evalúa el respeto. Finalmente, la noción de “**promover**” —*utoik* y *toonik* en kaqchikel— se entiende como apoyar, empujar, sostener y reforzar la institucionalidad indígena.

Fuente: Carlos Fredy Ochoa, *Alcaldías indígenas diez años después de su reconocimiento por el Estado*, t. I, Guatemala, Asociación de Investigaciones y Estudios Sociales, 2013, pág. 52.

Guatemala muestra en la realidad una pluralidad de sistemas jurídicos, pero el Estado solamente reconoce de manera plena al sistema de justicia occidental. Como se expresa en Xon Riquiac (2017, pág. 11) “el hecho de que solo uno de estos [sistemas] sea reconocido oficialmente como tal, naturalmente afecta el modo como los otros sistemas operan en las sociedades, pero no impide que tal operación tenga lugar”. Efectivamente, 16 instancias de autoridades indígenas locales, regionales y nacionales afirmaron colectivamente que “en la actualidad, en las distintas regiones del país, las autoridades indígenas resuelven un altísimo porcentaje de los conflictos en sus comunidades que ha contribuido a mantener la convivencia social en nuestro país”. La propuesta de redacción del artículo 203 constitucional por autoridades indígenas puede consultarse en el anexo 1.

La Asociación Maya Uk'ux B'e (2013) realizó una sistematización del Sistema Jurídico Mayab', definiéndolo como “un sistema integral que busca reparar el daño, recuperar el equilibrio, corregir e integrar a la persona y, por lo tanto, es un aporte útil en la consolidación y la búsqueda de la armonía entre personas, en un contexto marcado por desigualdades políticas, económicas, sociales que ponen en riesgo el equilibrio de la vida en la comunidad”. El sistema está integrado por “normas, mecanismos y procedimientos enraizados en la práctica comunitaria, en el marco de la cosmovisión, sus principios y valores, que regulan la vida individual y comunitaria. Se aplica para prevenir y resolver conflictos, la mayoría de las veces, evita la intervención del Sistema de Justicia del Estado y en otras ocasiones se trabaja en conjunto” (Asociación Maya Uk'ux B'e, 2013, págs. 13-14).

La Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES, 2008) realizó un análisis comparado de las respuestas cualitativas que brindan el derecho indígena y el sistema de justicia oficial a las demandas de acceso a la justicia por parte de los pueblos indígenas en municipios seleccionados. Sus principales hallazgos son los siguientes:

- a) *En materia de competencia:* en el derecho indígena, los alcaldes auxiliares y los alcaldes indígenas conocen todo tipo de casos, lo que facilita las gestiones a los usuarios. El sistema de justicia oficial tiene una estructura compleja y burocratizada con múltiples divisiones e instancias, todas ajenas al contexto cultural y lingüístico de los usuarios.

Estos elementos hacen que en la práctica se haga necesario contratar abogados, lo que genera una brecha de acceso a las personas de escasos recursos, analfabetas o monolingües.

- b) *Conocimiento*: en el derecho indígena, los usuarios conocen quiénes son las autoridades y cuáles son los procedimientos por seguir. En el sistema oficial se desconocen los procedimientos, las autoridades y las complejidades institucionales. En este sistema existen además procedimientos ausentes o deficientes para informar y orientar a los ciudadanos.
- c) *Acceso*: en el derecho indígena, los ciudadanos tienen acceso geográfico, lingüístico y cultural directo a las autoridades. En el sistema oficial, el acceso geográfico y lingüístico se limita por la escasa cobertura y bajo número de mayahablantes del Ministerio Público, Policía Nacional, Organismo Judicial e Instituto de la Defensa Pública Penal. Los ciudadanos suelen verse obligados a contratar intérpretes, generalmente de baja escolaridad y limitaciones para comprender la terminología jurídica oficial. También se enfrentan a discriminación racial y falta de aplicación de peritajes culturales, lo que suele resultar en la criminalización de las conductas, acciones en el marco legítimo del ejercicio cultural de los ciudadanos indígenas.
- d) *Atención*: las autoridades indígenas atienden los problemas en el momento en que se presentan sin restricciones de horario y pueden delegar en caso de ausencia. El trato a los ciudadanos es respetuoso y diligente, pues se sustenta en una filosofía de servicio y gratuidad. En el sistema de justicia oficial, la mayoría de los procesos son largos y engorrosos y suelen acompañarse de distintos grados de discriminación, negligencia e indiferencia.
- e) *Solución*: en las comunidades indígenas estudiadas, la solución implica la aceptación del error, la compensación o reparación del daño causado y el perdón de la víctima para restablecer las relaciones armónicas entre las partes y en la comunidad. También se aplican sanciones corporales o la expulsión de la comunidad. En el derecho indígena las decisiones de la autoridad no pueden impugnarse; si existe insatisfacción, suele acudir al sistema oficial o a la venganza, o el conflicto se prolonga a través de los años, extendiéndose a la comunidad. En el sistema oficial, la posibilidad de los ciudadanos de obtener respuesta satisfactoria a sus controversias es mínima; las soluciones son formales, requieren largos períodos de tiempo y no necesariamente resuelven la esencia del conflicto.
- f) *Implementación*: en el derecho indígena, la comunidad se constituye en vigilante del cumplimiento de la sanción y las decisiones de las autoridades se acatan, sin objeción. En casos raros de incumplimiento, el caso se traslada al sistema oficial. En este último sistema, las resoluciones de los jueces suelen ser difíciles de implementar ya sea porque los condenados carecen de bienes, incapacidad material de la Policía Nacional Civil para hacer cumplir las medidas de protección. Las resoluciones del Centro de Mediación sí se implementan efectivamente.
- g) *Rendición de cuentas*: en el derecho indígena la comunidad vigila la actuación de las autoridades; en casos de faltas o conductas reprobables, se verifica una sanción eficaz o

separación del cargo. En el sistema oficial, las faltas disciplinarias o abusos de autoridad de los funcionarios en contra de los ciudadanos suelen quedar en la impunidad.

La discriminación racial también se evidencia en el ámbito de la política electoral. Los estudios más recientes sobre la participación de los pueblos indígenas en el sistema político electoral han encontrado que:

- a) Guatemala tiene ocho de las 24 circunscripciones electorales con población mayoritariamente indígena. De estas, cinco tienen población indígena superior al 75%: Sololá con 96,5%; Quiché con 88,6%; Chimaltenango con 78,4%; Totonicapán con 97%, y Alta Verapaz con 89,7%. Tres circunscripciones tienen mayoría indígena entre 51% y 75%: Huehuetenango con 67,5%; Baja Verapaz con 65,8%; y Quetzaltenango con 51,7%. En el caso de la circunscripción nacional, los pueblos indígenas no constituyen una mayoría pero sí una minoría significativa (Novales, 2016).
- b) Existe una subrepresentación de la población indígena en los espacios políticos de elección popular conforme los puestos de elección ascienden de lo local a lo nacional (Sáenz de Tejada, 2005, pág. 309). De esta cuenta, ASIES (2011) señala que, en las elecciones generales de 2011, solamente dos de los diez partidos y coaliciones políticas que postularon candidatos a la presidencia y vicepresidencia presentaron un candidato indígena a uno de ambos puestos, equivalente a un 10% de las candidaturas en este nivel. En el período de 1985 a 2016, el porcentaje de diputados que se autoidentificaba como indígena osciló entre 4% y 14%. En los municipios con mayoría de población indígena existe una alta participación de indígenas postulados para alcaldes municipales, denominado por Sáenz de Tejada (2005, pág. 309) como la “mayanización de los poderes locales”.
- c) Más específicamente, existe una fuerte desproporción entre territorios con mayoría de población indígena y la cantidad de diputados indígenas que los representan. Entre 2012-2016, los seis departamentos con población mayoritariamente indígena (86% de población indígena en promedio) fueron representados por tan solo un 36% de diputados indígenas. El departamento de Chimaltenango, por ejemplo, con 79% de su población maya, solo tuvo un diputado maya de cinco diputados que lo representan en el Congreso de la República (ASIES, 2011). La posibilidad de postularse como candidato de un partido al Congreso requiere una considerable inversión de dinero. Según Sáenz de Tejada (2005, pág. 308) “esto evidentemente pone en desventaja a los sectores con menos recursos económicos y limita las posibilidades de representación indígena”.
- d) Entre las limitantes para promover una mayor participación política de los pueblos indígenas, ASIES (2011) señalan el racismo y la discriminación étnica, que se suman a otras que aquejan a la población en general tales como falta de recursos financieros para poder acceder a espacios en los partidos políticos, limitado acceso a educación y formación política, y poca información disponible sobre los partidos políticos.
- e) Es difícil medir con exactitud la participación política de la población indígena en Guatemala porque el Tribunal Supremo Electoral no registra la identidad étnica de los votantes ni de los candidatos a elección popular. En consecuencia, los estudios tienen que utilizar la distribución geográfica de la población —considerando algunos

distritos y municipios como indígenas, predominantemente indígenas o como no indígenas—, y derivar la identificación étnica “a partir de la observación de apellidos indígenas y de la auto identificación de los sujetos de investigación” (Novales, 2016).

Los instrumentos normativo-legales para combatir la discriminación necesitan mejorarse. Si bien se incorporó el delito de discriminación al Código Penal (Artículo 202 bis)⁴ como parte de los Acuerdos de Paz, Ellington (2006) sostiene que es altamente complejo aplicar esta norma de manera eficaz como una vía para promover el cambio de comportamientos de discriminación racial. Ante ello recomienda:

- a) Promulgar una ley general de proscripción y sanción de la discriminación racial que contemple una clasificación gradual de acuerdo con el origen, causas, efectos y circunstancias propias de cada caso. Recomienda que la iniciativa de ley regule lo concerniente a la forma de aportación, apreciación y valoración de la prueba; que indique los procedimientos administrativos y judiciales a seguir en cada caso, así como la institucionalidad y sus respectivas competencias
- b) Mientras se promulga dicha ley, impulsar la aplicación de procedimientos administrativos en los casos de discriminación racial que ocurran dentro de la administración pública y la iniciativa privada, dada la celeridad con la que estos pueden impulsarse y los efectos disuasivos que implican las sanciones administrativas.

Existen suficientes bases jurídicas para combatir la desigualdad por racismo y discriminación. Según Castellanos (2006) “el principio de igualdad está claramente reconocido en la Constitución Política de la República como en varios tratados internacionales ratificados por Guatemala”. También indica que la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales (Convenio 169) hacen claro y expreso el reconocimiento al principio de “igualdad material”, entendida esta como la posibilidad de que un Estado tome medidas para compensar o eliminar las desigualdades reales, haciendo así del principio de igualdad uno más eficaz, más real, “material” o “sustantivo”. Más específicamente el diagnóstico concluye que:

- a) Sí existen normas en el ordenamiento jurídico guatemalteco que le implican al Estado la obligación de atender las desigualdades o las diferencias, compensando las mismas mediante medios idóneos, máxime cuando estas generan exclusión o discriminación.
- b) Los fallos de la Corte de Constitucionalidad guatemalteca y de tribunales extranjeros calificados en materia de Derecho Constitucional y Derecho Internacional sobre Derechos Humanos permiten concluir que existe un claro desarrollo interpretativo jurisprudencial con fuerza de precedente legal, que reconoce la posibilidad de tratar de manera desigual a quienes están en condiciones de desigualdad.
- c) La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha asentado un criterio contundente en materia de igualdad, recogiendo la diferenciación entre igualdad ante la ley o igualdad formal, y la igualdad material, y ha establecido como facultad legítima de los

⁴ El Código Penal está contenido en el Decreto 17-73 aprobado por el Congreso de la República y reformado por el decreto 57-2002 que incorpora el delito de discriminación.

Estados el tomar medidas que busquen compensar desigualdades entre las personas cuando las mismas sean atendibles de esa manera, es decir, mediante medios idóneos.

- d) De acuerdo con la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, los medios idóneos para poder tratar desigualmente a los desiguales tienen que ser razonables y afines con el sistema de valores y el fin primordial de la Constitución. El preámbulo y varios artículos constitucionales establecen el bien común como fin y responsabilidad del Estado, reconocen la igualdad, estipulan el reconocimiento, respeto y promoción de los pueblos indígenas, y propugnan por la no discriminación.
- e) Al revisar los fallos interpretativos del resto de tribunales superiores tanto extranjeros como supranacionales en materia constitucional o de derechos humanos, puede decirse que además del requisito de razonabilidad y afinidad al orden constitucional, para constituir medios idóneos con el fin de lograr la “igualdad material”, esos medios o medidas deben ser también objetivos y proporcionales a los fines que se buscan. A estos parámetros podrían sumarse dos más que se entresacan de algunos fallos: la temporalidad de los medios o medidas propuestos y la condición de que no contravengan, restrinjan o limiten uno o más derechos humanos.
- f) La aplicación del principio de igualdad y de la normativa legal vigente que le responde implica también la eliminación de los privilegios y tratos preferenciales recibidos por algunos de parte del Estado, y que tiene como consecuencia el trato diferenciado a los servicios públicos.

Capítulo II

Hitos de política pública contra el racismo: avances y limitaciones

A. El contexto nacional

Guatemala es un país de alto contraste; con más de 16 millones de habitantes⁵ (INE, 2015) y un 41% de la población auto identificada como indígena (INE, 2002b), este país tiene la población más grande y diversa de Centroamérica. Guatemala también representa la mayor economía del istmo, con una producción cercana al 30% del PIB centroamericano⁶, pero es de los tres países con mayor pobreza y desigualdad en América Latina⁷. Si bien su economía es de las más diversificadas de la región, el modelo sobre el que se asienta es altamente excluyente: en efecto, en el período de 2006 a 2014 Guatemala tuvo un crecimiento acumulado del 31,5%⁸ y la pobreza se elevó del 51,2% al 59,3% (INE, 2015).

La correlación entre pobreza y pueblos indígenas es brutal: para 2014, casi cuatro de cada cinco personas indígenas se encontraban en pobreza, y la pobreza entre la población indígena fue 1,7 veces mayor que entre la no indígena. La brecha de desigualdad más grande se da entre las áreas urbanas y las rurales, que es también donde la mayoría de la población indígena vive.

El país espreciado por ser uno de los 19 sitios biológicamente megadiversos del mundo y dentro de este marco, por ser uno de los principales centros de origen de especies cultivadas desarrolladas por los pueblos indígenas que hoy son de alto valor alimenticio para el mundo (maíz, cacao, chiles y aguacate, entre otros). Sin embargo, la desnutrición crónica afecta a la mitad de los niños menores de 5 años, nuevamente, la mayoría de ellos indígenas.

Como región, América Latina logró disminuir la desigualdad en los últimos años gracias a la priorización de objetivos de desarrollo social y políticas redistributivas e incluyentes (CEPAL, 2016, pág. 15), Guatemala resulta ser una excepción. La CEPAL reporta que el

⁵ Véase Instituto Nacional de Estadística (INE), *Proyecciones de población de hombres y mujeres a 2015*, Guatemala [fecha de consulta: 17 de diciembre de 2017].

⁶ Véase CEPALSTAT, *Estadísticas e indicadores económicos*, producto interno bruto (PIB) total anual a precios corrientes en dólares. Información revisada por la CEPAL al 20 de diciembre de 2017 [fecha de consulta: 17 de marzo de 2018].

⁷ Véase CEPALSTAT, *Estadísticas e indicadores sociales*, porcentajes del total de la población en cada área geográfica. Información revisada por la CEPAL al 27 de septiembre de 2016 [en línea]
<http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=182&idioma=e> e índice de concentración de Gini [en línea]
<http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=250&idioma=e> [fecha de consulta: 17 de marzo de 2018].

⁸ Estimación realizada con datos del Banco de Guatemala [en línea]
<https://www.banguat.gob.gt/inc/main.asp?id=51803&aud=1&lang=1> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2017].

coeficiente de Gini durante el período 2002-2014 involucró de 0,542 a 0,553, es decir, la desigualdad a nivel nacional aumentó un 2,03% en ese período. La desigualdad en el área rural se elevó 3,8%, mientras que en el área urbana subió un 0,76%⁹. De manera similar, el Banco de Guatemala estima que entre 2001 y 2012, la proporción del producto interno bruto que correspondió a los asalariados disminuyó de 33,4% a 30,1%, mientras que la proporción que correspondió a las ganancias empresariales se incrementó de 38,2% a 41,5%.

1. El contexto político de las políticas públicas

En la base de estos desbalances extremos se encuentra un sistema político poco representativo de la diversidad étnica y escasamente democrático, un Estado sumamente pequeño o “acotado” con relación al tamaño de la economía, y una institucionalidad pública débil. El Estado de Guatemala en general y sus instituciones políticas en particular han tendido a ser representativas de las élites económicas y otros intereses minoritarios, una exclusión que ha trascendido las diferencias culturales. Sin embargo, la exclusión política sí ha castigado con mayor fuerza a los pueblos indígenas, pues el Estado se ha acompañado de un sistema de valores e ideas que han sostenido y reproducido el racismo y la discriminación racial de manera sistémica a lo largo de la historia (Cojtí, 2005; PNUD, 2005; Casaús, 2006a; Casaús, 2009).

Adicionalmente, el Estado guatemalteco es uno de los más pequeños en el mundo con relación al tamaño de la economía del país, expresado en el porcentaje de ingresos tributarios con relación al producto interno bruto. En el período 2000-2013, el promedio de los ingresos tributarios de Guatemala fue del 11,1% del PIB, comparado con un promedio de 17,5% para América Latina¹⁰. El reducido tamaño del Estado guatemalteco se evidencia en la escasa presencia de instituciones públicas en el territorio, tal cual lo expresa el índice de densidad del estado (PNUD, 2010).

Este índice integra tres dimensiones: i) presencia de dependencias del Estado, ii) cantidad de burócratas por número de habitantes y iii) presupuesto de gasto por habitante. Para fines de este estudio, el índice se entiende como el peso relativo de la presencia institucional del Estado a lo largo del territorio utilizando como unidad de análisis los municipios del país. El mapa 1, inciso A, expone el territorio nacional según este índice, mostrando la densidad de presencia de las instituciones públicas en cada uno de los municipios.

Los municipios en color crema representan la mayoría del territorio, los municipios que son cabeceras departamentales muestran una densidad media, y solamente el municipio de Guatemala —que coincide con la ciudad capital— tiene un índice de densidad alto. El mapa 1, inciso B, muestra que la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala está presente en 6 de las 22¹¹ cabeceras departamentales. En el

⁹ Véase CEPALSTAT, [base de datos en línea] *Estadísticas e indicadores sociales, Índice de concentración de Gini* [fecha de consulta: 21 de enero de 2018].

¹⁰ Véase CEPALSTAT, [base de datos en línea] Promedio de América Latina estimado con los datos disponibles en las estadísticas de finanzas públicas, ingresos tributarios por tipo de impuestos en porcentajes del PIB, para diez países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Guatemala, México y Panamá [fecha de consulta: 7 de enero de 2018].

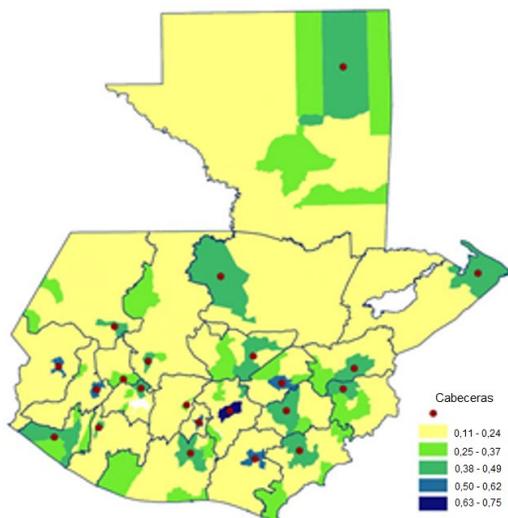
¹¹ La oficina de la CODISRA que se muestra en el noroeste departamento de Petén, en el mapa 1, inciso B, fue cambiada recientemente al departamento de Alta Verapaz, lo que no se muestra en el mapa correspondiente.

mapa 1, los incisos C y D muestran a su vez la presencia relativamente escasa de atención pública en educación primaria y salud, respectivamente.

Mapa 1

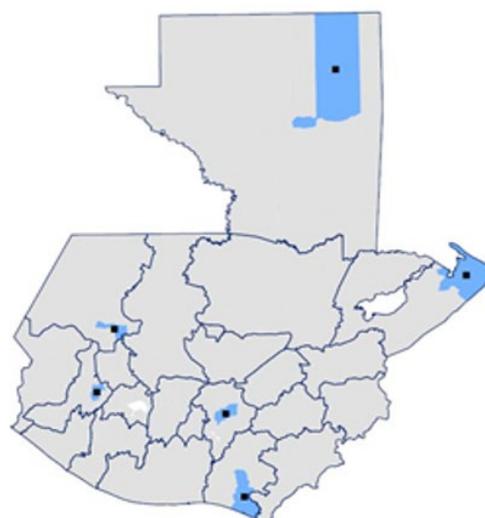
Guatemala: presencia de instituciones públicas seleccionadas

A. Índice de densidad del Estado (presencia institucional pública)



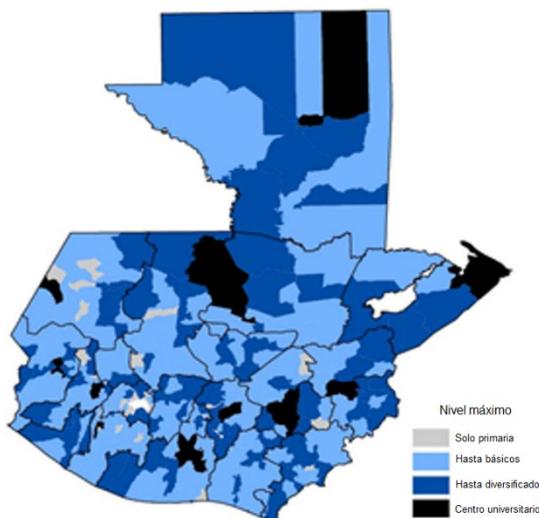
Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2010.

B. Municipios con presencia de la Comisión contra la Discriminación y el Racismo



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con base en datos de la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala (CODISRA).

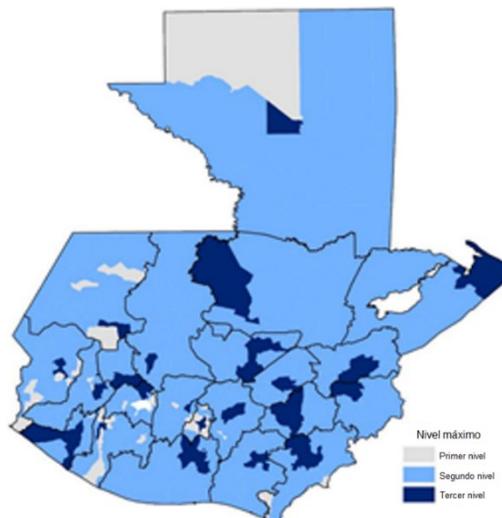
C. Municipios según nivel máximo disponible de educación primaria



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2010.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en los mapas que aparecen en este documento no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

D. Municipios según nivel de atención de salud pública disponible



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2010.

El Estado guatemalteco también perdió efectividad con la oleada de reformas de ajuste estructural y de reducción del sector público de los años noventa. Con la reforma a la Ley del Organismo Ejecutivo en 1997, la administración de gobierno 1996-2000 aplicó una política de

reducción funcional e institucional del Estado. Si bien se crearon algunas instancias específicas para implementar aspectos de los Acuerdos de Paz, también se tomaron medidas bajo el Programa de Modernización del Sector Público que afectaron aún más su limitada capacidad, coherencia interna y autoridad.

Por ejemplo, los ministerios vieron reducida su autoridad dentro de su propio campo de acción sin que se redujeran igualmente sus responsabilidades constitucionales. También se dismanteló el sistema de planificación del Organismo Ejecutivo, dejando la programación presupuestaria desvinculada de la planificación del desarrollo; actualmente, el sistema de planificación pública es meramente formal e irrelevante en el proceso político y de políticas públicas.

De aquí que buena parte de las políticas transversales, entre ellas la Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial (de aquí en adelante abreviada como Política para la Eliminación del Racismo), tienden a carecer de presupuesto y a estar desvinculadas de las políticas sectoriales. Más adelante, en 2002 y buscando la participación de la población en la gestión del desarrollo, se descentralizó una parte considerable del presupuesto de inversión a los Consejos de Desarrollo departamentales y municipales, pero desvinculándolo de la rectoría sectorial de los ministerios y de toda orientación de política pública.

En las últimas décadas, el creciente debilitamiento de las instituciones públicas viene operándose además en el marco de un círculo vicioso compuesto por la fragilidad institucional y la profundización del fenómeno de captura del Estado por grupos de interés legales e ilegales —una de cuyas manifestaciones más palpables es el elevado nivel de corrupción¹² e impunidad— (CICIG, 2015, pág. 44).

Dentro de este marco han venido operando las políticas públicas. Según el estudio de Stein y otros (2006) la calidad de las políticas públicas depende en buena medida de la calidad de las instituciones políticas. Así, los países que cuentan con instituciones políticas desarrolladas también tienden a tener políticas públicas fuertes, es decir estables, capaces de adaptarse, con efectivos grados de implementación o aplicación, con coherencia con el resto de las políticas vigentes, con orientación al interés público y que reflejan una asignación eficiente de los recursos públicos.

Este mismo estudio elaborado en 2006 y actualizado ocho años después por Chuaire y Scartascini (2014) muestra que Guatemala tuvo un índice de políticas bajo tanto en 2006 como en 2014 y un índice de capacidad gubernamental también bajo en ambos años, tal y como se muestra en los cuadros 1 y 2. En estos cuadros se aprecia que entre 2006 y 2014, la calidad de las políticas públicas en Guatemala bajó en cuatro de los seis ámbitos y mejoró en uno (su orientación al interés público); al mismo tiempo, la calidad de las instituciones políticas mejoró solamente en el ámbito de la independencia del poder judicial.

¹² Guatemala bajó del puesto 33 al puesto 28 en el índice de percepción de la corrupción de transparencia internacional durante el período 2012 a 2016. Este Índice mide la percepción de corrupción en el sector público. Su escala es de 0 a 100, donde 0 equivale al máximo valor de percepción de corrupción y 100 equivale al nivel más bajo de percepción de corrupción. La metodología incluye la consulta de tres distintas fuentes de percepción para estimar la percepción sobre cada país [fecha de consulta: 28 de enero de 2018].

Cuadro 1

Países seleccionados: características clave de las políticas públicas, 2006-2014

País	Características de las políticas públicas						
	Estabilidad 2006-2014	Adaptabilidad 2006-2014	Implementación y aplicación 2006-2014	Coordinación 2006-2014	Orientación al interés público 2006-2014	Eficiencia 2006-2014	Índice de políticas 2006-2014
Guatemala	M/B	M/B	B/B	M/B	B/M	M/B	B/B
El Salvador	A/M	A/M	A/A	M/B	M/M	M/M	A/M
Honduras	A/M	M/M	M/M	M/B	B/B	M/B	M/B
Nicaragua	M/M	M/B	M/M	B/M	B/B	M/Bajo	B/B
Costa Rica	A/M	M/A	A/A	M/M	A/A	A/M	A/A
México	A/M	M/M	A/A	M/M	M/M	A/M	A/M
Chile	A/A	A/A	A/A	A/A	A/A	A/A	MA/A
Uruguay	A/A	A/A	A/A	M/-	M/A	M/M	A/A

Fuente: Chuairé y Scartascini, 2014.

Notas: MA = Muy Alto; A = Alto; M = Medio; B = Bajo.

Cuadro 2

Países seleccionados: capacidad de las instituciones políticas, 2006 y 2014

País	Capacidad del Congreso		Institucionalización Sistema partidos políticos		Independencia del poder judicial		Capacidad servicio civil		Índice de capacidad gubernamental	
	2006	2014	2006	2014	2006	2014	2006	2014	2006	2014
Guatemala	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
El Salvador	Medio	Medio	Alto	Bajo	Medio	Medio	Bajo	Bajo	Medio	Medio
Honduras	Bajo	Alto	Alto	Medio	Bajo	medio	Bajo	Medio	Bajo	Medio
Nicaragua	Medio	Bajo	Alto	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Medio
Costa Rica	Medio	Medio	Medio	Alto	Medio	Alto	Medio	Alto	Medio	Alto
México	Medio	Medio	Alto	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
Chile	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
Uruguay	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Alto	Alto

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ernesto Stein y otros, *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*, 2006 y Franco M. Chuairé y Carlos Scartascini, *La política de las políticas públicas: examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe*, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2014.

B. Demandas estratégicas desde los pueblos indígenas

Las demandas de los pueblos indígenas frente al Estado han sido diversas; algunas se enfocan en cambios estructurales y en la eliminación de las desigualdades históricas, mientras que otras se enfocan en reformas constitucionales, reformas legislativas o desarrollo de políticas específicas. Las demandas planteadas desde pueblos indígenas entre 1970 y 2014 se relacionan especialmente con la identidad y derechos de los pueblos indígenas, el desarrollo rural, la reforma agraria, la construcción del Estado multinacional, la participación política de los pueblos indígenas en todos los niveles: municipal, departamental y nacional, y con las políticas públicas dirigidas a combatir

el racismo y la discriminación, entre otras propuestas presentadas ante diversas instancias del Estado (Coordinación y Convergencia Nacional Maya Waqib' Kej, 2015)¹³.

Otras de las propuestas de organizaciones indígenas¹⁴ formuladas entre 2000 y 2005 están enfocadas en una mayor participación y representación política, respeto a la espiritualidad y acceso a los lugares sagrados, reconocimiento constitucional del sistema jurídico de pueblos indígenas y pluralismo jurídico, desarrollo rural y acceso a tierra y participación de la juventud indígena y mujeres en espacios de toma de decisiones, entre otros (Vicepresidencia de la República de Guatemala, 2007).

En los últimos años, los pueblos indígenas han presentado al Estado propuestas relacionadas con las reformas constitucionales especialmente en materia de justicia, reconocimiento de tierras comunales y procesos de consulta. En 2015 por ejemplo se presentaron las Demandas y Propuestas Políticas de los Pueblos Indígenas de Ixim Ulew, denominadas “Caminando hacia un proyecto político para la reconstitución del Buen Vivir y la fundación de un Estado Plurinacional” (Coordinación y Convergencia Nacional Maya Waqib' Kej, 2015), que plantean una serie de propuestas relacionadas con la defensa de la vida, el derecho al territorio, los derechos de la madre tierra, la autonomía y la libre determinación, la fundación del Estado Plurinacional y el desarrollo del sistema jurídico de los pueblos indígenas, entre otros.

En 2016, un amplio y representativo conjunto de instancias de autoridades de pueblos indígenas de orden local, regional y nacional elaboraron una propuesta de reforma al artículo 203 de la Constitución Política de la República relacionado con el reconocimiento del sistema de justicia de los pueblos indígenas (la propuesta de redacción del artículo 203 Constitucional por autoridades indígenas puede consultarse en el anexo 1). Este fue presentado a la instancia de diálogo nacional convocada por los tres poderes del Estado en el marco del proceso de reforma constitucional al sistema de justicia nacional.

Según Xón Cuxil (2017, pág. 5), “la presencia en colectivo de las autoridades indígenas en la opinión pública a nivel nacional e internacional significó un hito ante el *status quo*. Ya que estas autoridades que en ese momento se presentaban en bloque, en consensos y con propuesta, eran las mismas autoridades que en años anteriores habían iniciado desde sus localidades y de forma dispersa, la defensa de sus territorios y sus recursos naturales, frente a los despojos sistemáticos autorizados desde ese mismo sistema de justicia al cual estaban proponiendo una reforma”.

Esta propuesta generó un nivel de rechazo por parte de algunos sectores con voz fuerte en los medios de comunicación masiva, revelando un profundo desconocimiento del sistema jurídico indígena. Por tal motivo, y para no poner en riesgo el conjunto de las reformas constitucionales al sector justicia, “las autoridades indígenas decidieron retirar su propuesta de reforma al artículo 203, para dar lugar al seguimiento de discusión del resto de artículos incluidos en el paquete para ser reformados. Sin embargo, y pese al retiro de las autoridades

¹³ Waqib' Kej es una instancia de segundo nivel conformada por organizaciones mayas y campesinas de Guatemala con el propósito de coordinar la articulación de las luchas del Pueblo Maya.

¹⁴ Entre las principales organizaciones indígenas con propuestas de orden nacional se encuentran el Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala (COMG), la Coordinadora Nacional Indígena y Campesina (CONIC) y la Coordinadora y Convergencia Nacional (Waqib' Kej).

indígenas y su demanda a la inclusión del pluralismo jurídico, la discusión en el Congreso (sobre las reformas al sector occidental de justicia) no avanzó (Xón Cuxil, 2017, pág. 5).

En síntesis, existe una gran cantidad de propuestas desde los pueblos indígenas hacia el Estado; algunas han sido consideradas por varias administraciones de gobierno, otras no han tenido respuesta, especialmente una considerable cantidad de propuestas legislativas que se encuentran estancadas en el Congreso de la República. El informe de 2015 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial¹⁵ incluye entre sus motivos de preocupación y recomendaciones la falta de aprobación de dichas iniciativas de ley relacionadas con la jurisdicción indígena (iniciativa de Ley número 3946), el desarrollo rural integral (iniciativa de ley número 4084), los lugares sagrados (iniciativa de ley número 3835), la educación bilingüe, multicultural e intercultural (iniciativa de Ley número 3515), los medios de comunicación comunitarios (iniciativa de Ley número 4087), el programa nacional de reparaciones (iniciativa de Ley número 3551), la reforma de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (iniciativa de Ley número 4783), o la reforma a la Ley de Minería (iniciativa de Ley número 4945), entre otras.

C. Hitos en políticas públicas contra el racismo en Guatemala

Se utilizará el modelo de justicia social desarrollado por Nancy Fraser (2004) como marco teórico para analizar los grandes hitos de política pública contra el racismo y la discriminación en Guatemala que se presentan a continuación. Fraser (2004) propone que la justicia social debe tener como principio normativo la paridad de participación de todos los miembros de una sociedad. Concretamente, indica que “la paridad de participación es una interpretación del ideal de justicia social [...] Aquellos que deseen vivir en condiciones de paridad de participación deberían utilizar este concepto como un ideal crítico que les posibilite revelar las disparidades de participación que existen actualmente[...] sobre todo, para identificar esos obstáculos enraizados en las relaciones sociales”¹⁶. El principio de paridad de participación aplica a todos los campos de la interacción social: a la familia, al trabajo, al mercado, a los espacios formales e informales de la política, así como a los espacios organizativos que se dan en la sociedad civil.

También sostiene que en la sociedad moderna pueden identificarse tres órdenes distintos de análisis sobre la estratificación social: un orden económico de relaciones distributivas que ha generado inequidades de clase, un orden cultural de relaciones de reconocimiento que ha generado desigualdades de estatus, y un orden político de relaciones de poder que ha generado subordinaciones. Los tres están entrecruzados y muestran una relación intercausal.

Fraser y otros (2004) abogan por la importancia de las instituciones, tanto formales como informales, que incorporan, expresan y reproducen patrones de conducta en una sociedad determinada. Argumenta que al hablar de justicia es necesario preguntarse ¿qué tan justos o injustos son los términos de las interacciones humanas que hoy están institucionalizadas en la sociedad? El marco de la estructura institucional actual —que constituye el conjunto de reglas formales e informales del juego de la interacción social— ¿permite a todos participar como iguales?, ¿será que los patrones institucionalizados de valor cultural de la actualidad generan

¹⁵ Órgano que supervisa la aplicación de la Convención Internacional contra la Discriminación.

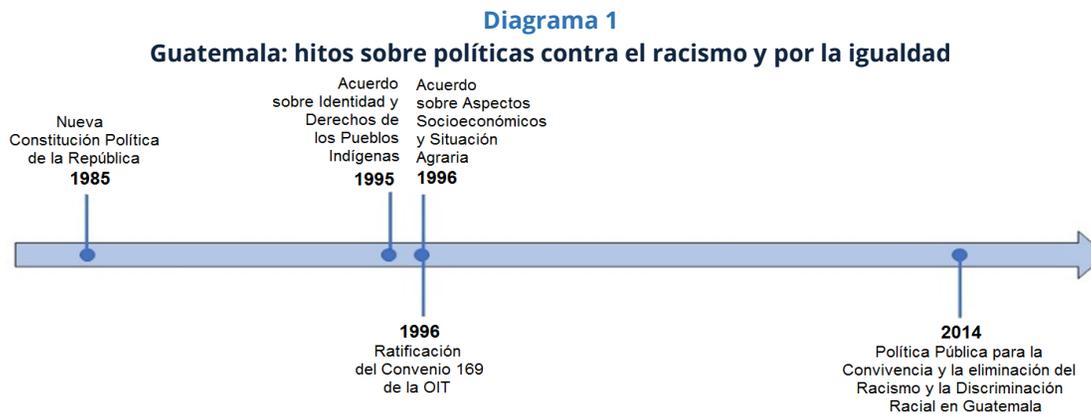
¹⁶ Entrevista publicada el 16 de mayo del 2009 en Monthly Review Foundation, realizada en octubre 2008 durante una lección dictada por Nancy Fraser en el ciclo de conferencias El Hilo de Ariadna: Pensadoras Feministas [en línea] <https://mronline.org/2009/05/16/interview-with-nancy-fraser-justice-as-redistribution-recognition-and-representation/>.

jerarquías de estatus que impiden la paridad de participación?, ¿acaso la estructura económica genera estratificación de clases socioeconómicas y obstaculiza con ello la posibilidad de la paridad? Así pues, la justicia se relaciona directamente con las estructuras sociales y con el marco institucional (Fraser y otros, 2004, pág. 378). Sin patrones institucionales que generen igualdad en la cultura, la economía y la política, no puede haber justicia.

Ante los tres grandes tipos de injusticia histórica: la falta de equidad en la distribución de capacidades, oportunidades y riqueza, la falta de reconocimiento de la diversidad (“racial”, cultural, étnica, de género, de orientación religiosa), y la falta de representación equitativa en todas las esferas de la interacción social, propone un modelo de justicia social que reconoce la importancia de estas tres dimensiones y perspectivas distintivas, la interconexión e intercausalidad entre ellas, y por lo tanto, la necesidad de abordarlas de forma integral.

1. Los hitos de política pública

Se identificaron al menos cuatro grandes hitos en el campo de las políticas públicas para combatir el racismo, la discriminación racial y la desigualdad que le acompañan. Estos son: las reformas incorporadas a la Constitución Política de la República de Guatemala en 1985, los Acuerdos de Paz firmados en 1996, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo ratificado por el Congreso en 1996, y la Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial elaborada en 2007 y oficializada en 2014 (véase el diagrama 1).



Fuente: Elaboración propia.

Estos cuatro pactos políticos nacionales, convenios internacionales y políticas públicas formales constituyen la base del marco legal y político que ha venido posibilitando el desarrollo de cambios en los imaginarios colectivos, haciendo evolucionar la agenda de políticas públicas, abriendo la puerta a reformas institucionales y construyendo ciertas condiciones para el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas. Cada uno de ellos ha tenido importantes efectos sobre el reconocimiento de la diversidad de identidades y derechos, la creación de espacios de participación, la construcción de un nuevo relacionamiento entre el Estado y los pueblos indígenas, y en la construcción de un nuevo imaginario de país. A pesar de las limitaciones estructurales e institucionales, estos cuatro hitos constituyen a la fecha importantes referentes para la construcción de un país pluriétnico y multicultural.

a) Primer hito: la Constitución Política de la República de 1985

La Constitución Política de la República de 1985, en su Artículo 66 “Protección a grupos étnicos”, reconoce que Guatemala está formada por diversos grupos étnicos, entre los que figuran los de ascendencia maya, asentando que el Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradición, organización social, uso del traje e idiomas. Resaltan los Artículos 67 (protección a las tierras y cooperativas agrícolas indígenas) y 68, en el que se señala que el Estado proveerá de tierras estatales a comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo; el artículo 76 establece que las escuelas de zonas de predominante población indígena, la enseñanza deberá impartirse preferiblemente en forma bilingüe. Resulta revelador que de los cuatro artículos constitucionales que hacen referencia a la población indígena, tres están orientados al reconocimiento de la identidad étnica y cultural específica de los pueblos indígenas, uno a la dimensión de la redistribución económica, en este caso a la redistribución de tierras, y ninguno a la representación política.

A pesar de que la Constitución trata a los pueblos indígenas como grupos minoritarios y evidencia una serie de ambigüedades (Taracena, 2004), las reformas a la Constitución de 1985 son valoradas positivamente por algunas expresiones de pueblos indígenas, no solo por lo que significó la finalización de la política de integración de “grupos indígenas” a la cultura nacional que contemplaba en la Constitución de 1965, sino también porque sentó las bases del inicio de la transición hacia la era democrática en el país. La apertura democrática permitió que los indígenas, por primera vez en la historia, fueran reconocidos en su derecho a la identidad y tuvieran mayores posibilidades de organización y expresión (Cojtí, 2005). Desde las reformas de 1985 no se han realizado cambios a la Constitución en materia de pueblos indígenas, ya que las reformas contempladas en los Acuerdos de Paz no fueron aprobadas en 1997 en el marco de la Consulta Popular.

b) Segundo hito: los Acuerdos de Paz

Los Acuerdos de Paz firmados en 1996 significan un salto cualitativo en la naturaleza política del reconocimiento, pues se transita de hablar de “grupos étnicos” a “pueblos indígenas”, reconociendo sus derechos tanto individuales como colectivos, y reconociendo además a la nación como multiétnica y pluricultural. Frente a ello, el Estado se compromete en los Acuerdos de Paz a promover una reforma a la Constitución Política de la República para plasmar estos reconocimientos.

Dos de los doce Acuerdos de Paz son los que han tenido importantes repercusiones para enfrentar la discriminación racial y la consecuente desigualdad. Estos son el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDIPI) y el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASESA). Ambos se concibieron como necesarios en sí mismos y a la vez complementarios, pues conciben la discriminación racial como un fenómeno de orden histórico y estructural que ha mermado la capacidad de los pueblos indígenas de ejercer sus derechos no solo colectivos como pueblos, sino también sus derechos individuales como ciudadanos, generado importantes brechas sociales de exclusión y desigualdad política y económica.

El AIDIPI se firmó en 1995, creando “oportunidades sin precedentes para que los pueblos indígenas pudieran incidir en la elaboración de políticas públicas en su favor”. La firma del Acuerdo fue un punto de inflexión pues hasta entonces, el Estado de Guatemala nunca había reconocido tan

abierta y completamente el alcance de la división racial, cultural y lingüística de la nación, ni se había comprometido de manera tan clara a superar estas diferencias (MINUGUA, 2004).

El AIDIPI marca un hito sin precedente en la historia del país pues representa la primera vez que la diversidad cultural pasa a formar parte de la agenda pública. La diversidad étnico-cultural, el racismo y la discriminación, y la situación de exclusión social, económica y política pasó a ser parte importante de los debates públicos con la participación de múltiples actores sociales, políticos y económicos, ventilando propuestas que contenían conceptos y argumentaciones poco conocidos por la población en general, entre ellos los conceptos de pueblos indígenas, derechos colectivos, nación multicultural y plurilingüe, y derecho consuetudinario, por citar solo algunos. El AIDIPI contiene cinco capítulos sustantivos: i) identidad de los pueblos indígenas; ii) lucha contra la discriminación legal y, de hecho; iii) derechos culturales; iv) derechos civiles, políticos, sociales y económicos, y v) comisiones paritarias.

En este acuerdo el Estado reconoce por primera vez la necesidad de transformarse para pasar de un Estado monoétnico, monolingüe y monocultural, hacia uno multiétnico, pluricultural y multilingüe, así como la existencia de tres pueblos indígenas: maya, xinka y garífuna. La apuesta por el multiculturalismo contribuyó a legitimar “lo maya” como nueva categoría identitaria e introdujo y “oficializó” el concepto político de pueblos indígenas dentro de la agenda pública (PNUD, 2005).

El informe sobre el *Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas: Avances y desafíos a 20 años de la firma de los Acuerdos de Paz* elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señala que son pocos los avances con relación a la cantidad de compromisos y acciones previstas, pero resalta la creación de algunos mecanismos institucionales dentro del Estado para avanzar los derechos de los pueblos indígenas, la aprobación de leyes y reformas al Código Penal (incorporando el delito de discriminación en el artículo 202 Bis), la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la lucha legal contra la discriminación y el proceso de implementación de la reforma educativa (PNUD, 2016).

Recuadro 3

Extracto del Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas

“Considerando: que en Guatemala será posible desarraigar la opresión y la discriminación solo si se reconocen en todos sus aspectos la identidad y los derechos de los pueblos que la habitan, componentes todos de su realidad actual y protagonistas de su desarrollo. Que todos los asuntos de interés directo para los pueblos indígenas demandan ser tratados por y con ellos, y que el presente acuerdo busca crear y fortalecer estructuras, condiciones, oportunidades y garantías de participación de los pueblos indígenas, en el pleno respeto de su identidad y del ejercicio de sus derechos.

Las partes acuerdan: para superar la discriminación histórica hacia los pueblos indígenas, se requiere el concurso de todos los ciudadanos en la transformación de mentalidades, actitudes y comportamientos. Dicha transformación comienza por un reconocimiento claro por todos los guatemaltecos de la realidad de la discriminación racial, así como de la imperiosa necesidad de superarla para lograr una verdadera convivencia pacífica...”

Fuente: Elaboración propia.

En el marco del AIDIPI se crearon una serie de mecanismos de diferente naturaleza (gabinetes, viceministerios, defensorías, comisiones, fondos, direcciones y unidades) abriendo la puerta a acciones públicas para combatir el racismo desde el Estado. Así por ejemplo en 1999 se creó la Defensoría de la Mujer Indígena, en 2002 se creó la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala, responsable de formular políticas públicas para erradicar la discriminación racial, y en 2004 el Viceministerio de Educación Bilingüe e Intercultural. Estas son las tres instituciones que tienen mayor rango en la materia; el resto de los mecanismos existentes son fondos, direcciones y unidades de menor jerarquía.

En 2016 se contabilizó un total de 31 unidades administrativas sobre pueblos indígenas en los tres poderes del Estado, de las que 24 están activas (PDH, 2016). Entre las figuras institucionales que están inactivas se encuentra el Consejo Asesor sobre Pueblos Indígenas y Pluralidad de la Presidencia y Vicepresidencia de la República, la Embajada Itinerante de los Pueblos Indígenas y la Comisión de Multiculturalidad e Interculturalidad del Consejo Nacional para los Acuerdos de Paz (PDH, 2015). La Unidad Técnica Asesora de Género y Pueblos Indígenas del Instituto Nacional de Estadísticas —instancia fundamental para diseñar el Censo de Población 2018— pasó a ser la Oficina Coordinadora Transversal de Estadísticas de Género y Pueblos, que está en proceso de construir sus capacidades. Cojtí (2005) y Blas (2014) consideran que el impacto de estos mecanismos ha sido limitado pues fueron creados dentro de la lógica institucional monocultural actual, además de que han contado con escaso presupuesto en función de los objetivos y mandatos que tienen asignados.

En cuanto a la aprobación de leyes y la ratificación de convenios internacionales clave para avanzar en los derechos de los pueblos indígenas, la firma de este Acuerdo contribuyó a empoderar y desarrollar aún más a los movimientos indígenas, generando condiciones importantes para que su espíritu y compromisos comenzaran a cobrar vida en el marco jurídico nacional. Es así como un año después de la suscripción del AIDIPI, en 1996, el Congreso de la República ratificó el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT; en 2002 aprobó la Ley de Promoción Educativa contra la Discriminación (Decreto 81-2002); mientras que en 2003 aprobó la Ley de Idiomas Nacionales, que señala el español como el idioma oficial y obliga al Estado a respetar y promover los idiomas de los pueblos maya, garífuna y xinka como elemento para asentar las identidades colectivas y fortalecer las relaciones interculturales.

En 2007 el Estado de Guatemala respaldó la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas¹⁷. En 2008 el Congreso de la República aprobó la Ley de Acceso a la Información Pública¹⁸ que ordena a las instituciones públicas coleccionar datos relacionados con la pertenencia sociolingüística de los usuarios para adecuar culturalmente la prestación de servicios públicos.

Referente a la lucha contra la discriminación, existen avances importantes tanto en la modificación de legislación, creación de mecanismos, aplicación de normativas, sentencias y posicionamiento del tema en la agenda nacional, ya que en 2002 se incorporó el delito de discriminación dentro del Código Penal (artículo 22 bis). A 2016 se habían logrado alrededor de ocho sentencias por discriminación, seis de ellas por motivos raciales. También se han creado

¹⁷ Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007.

¹⁸ La Ley de Acceso a la Información Pública está contenida en el Decreto 57-2008 del Congreso de la República.

mecanismos para perseguir el delito de discriminación, entre ellos, la Unidad de Delitos de Discriminación de la Fiscalía de Derechos Humanos del Ministerio Público.

En 2016 esta fiscalía daba seguimiento a aproximadamente 90 expedientes, de los que 22% eran por discriminación racial (PNUD, 2016). Las denuncias interpuestas por casos de discriminación racial han contribuido a posicionar el tema en la agenda nacional y en los medios de comunicación. Aún existen desafíos relacionados con una serie de compromisos en esta materia, entre ellos, revisar la legislación que contribuye a la discriminación, aprobar legislación que tipifique el odio racial, socializar sobre el amplio marco normativo existente, impulsar la aplicación de procedimientos administrativos en casos de discriminación racial o en el ámbito de la administración pública, sensibilizar a la población y promover cambios de comportamiento, entre otros.

El enfoque preeminente del AIDIPI es el reconocimiento de las identidades culturales de los pueblos indígenas, de aquí que Casaús (2006a), indica que este Acuerdo aportó tres aspectos fundamentales que sirvieron de incentivo para los movimientos indígenas y que fueron recreados e interpretados por estos en función de sus intereses específicos y sus estrategias locales, regionales, nacionales o internacionales:

- a) La identidad de los pueblos indígenas, la lucha contra la discriminación y la búsqueda de fórmulas de reconocimiento de las identidades colectivas que componen la nación.
- b) Los derechos culturales de los pueblos indígenas, con especial énfasis en la educación y en el reconocimiento de los idiomas mayas, garífuna y xinka.
- c) Los derechos civiles, políticos, sociales y económicos, con énfasis en la redefinición de la nación como una unidad multiétnica, pluricultural y multilingüe, y la búsqueda de un nuevo modelo de ciudadanía inter o multicultural.

El Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASESA), firmado un año después del AIDIPI en 1996, busca generar las condiciones para que las grandes mayorías históricamente excluidas puedan acceder a su ciudadanía económica, social, cultural y hasta cierto punto, política. Indica cómo el acceso efectivo a ejercer estos derechos es condición para la paz firme y duradera y establece que el Estado debe democratizarse para ampliar estas posibilidades de participación y fortalecerse en su rol como orientador del desarrollo nacional.

Este complemento al AIDIPI resulta crítico para posibilitar el pleno ejercicio de la ciudadanía social, económica y política de los pueblos indígenas. Contiene cuatro capítulos sustantivos: i) Democratización y desarrollo participativo, como bases para orientar el desarrollo local y nacional hacia el bien común; ii) Desarrollo social, incluyendo la democratización en el acceso a la educación y la salud con pertinencia cultural, la seguridad social, la vivienda y el trabajo, acompañado de compromisos para elevar la inversión social, favorecer a los grupos más excluidos, y promover la descentralización de la inversión pública; iii) Situación agraria y desarrollo rural, buscando facilitar el acceso a tierra y otros activos productivos, la seguridad jurídica y la resolución de conflictos agrarios en el marco tanto de los derechos colectivos de los pueblos indígenas como de la ampliación de capacidades y oportunidades para la población rural en general, y iv) Modernización de la gestión pública y política fiscal.

Una de las transformaciones institucionales más importantes resultante de ambos acuerdos fue la descentralización de la inversión pública dentro de un marco de gestión

participativa del desarrollo. Para ello, el Congreso de la República aprobó una triada de leyes de participación¹⁹ que en su conjunto incorporaron la representación de pueblos indígenas, mujeres, campesinos, empresarios y otros sectores a la gestión local del desarrollo, dentro de estructuras descentralizadas de decisión que tocan una buena parte de la inversión pública total. Las reformas al Código Municipal también obligaron a los gobiernos municipales a reconocer y respetar a las autoridades indígenas locales.

Recuadro 4

Extracto del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria

Las Partes acuerdan lo siguiente:

I. Democratización y desarrollo participativo

4...en congruencia con los acuerdos ya firmados sobre...identidad y derechos de los pueblos indígenas, las Partes coinciden en... crear o fortalecer mecanismos que permitan que los ciudadanos y distintos grupos sociales ejerzan efectivamente sus derechos y participen plenamente en la toma de decisiones sobre los diversos asuntos y actos que les afecten o interesen, con plena conciencia y cumpliendo responsablemente con las obligaciones sociales en lo personal y colectivamente.

II. Desarrollo social

El Estado tiene obligaciones indeclinables en la tarea de superar las iniquidades y deficiencias sociales, tanto mediante la orientación del desarrollo, la inversión pública y la prestación de servicios sociales universales. El Estado tiene obligaciones específicas por mandato constitucional de procurar el goce efectivo, sin discriminación alguna, de los derechos al trabajo, la salud, la educación, la vivienda y demás derechos sociales...

III. Situación agraria y desarrollo rural

Es indispensable subsanar y superar este legado (de la concentración de la tierra y sus secuelas en las relaciones interétnicas), promover un agro más eficiente y equitativo, fortaleciendo el potencial de todos sus actores, no solamente en el ámbito de las capacidades productivas sino también en la profundización de las culturas y los sistemas de valores que conviven e intercambian en el campo guatemalteco.

Fuente: Elaboración propia.

El ASESА desarrolla las dos dimensiones complementarias al reconocimiento: la de redistribución económica y en menor medida, la de representación política. La dimensión de representación se enmarca fuertemente dentro del proceso de democratización, descentralización y desarrollo participativo, mandatando la descentralización de la inversión pública y la participación de los pueblos indígenas (a la par de otros sectores de la sociedad como las mujeres, los empresarios, los campesinos, entre otros) en el Sistema de Consejos de Desarrollo; obligando al reconocimiento de los “alcaldes auxiliares” (alcaldes comunitarios o autoridades indígenas ancestrales) por parte de los gobiernos municipales; y de manera más puntual, incorporando a los pueblos indígenas en espacios de decisión sobre el proceso de la reforma educativa y de desarrollo agrícola.

La dimensión redistributiva se aborda a través de mandatos para promover el desarrollo social, donde el Estado se compromete a expandir el acceso a educación, salud, seguridad social, vivienda y trabajo para evitar la exclusión socioeconómica. También, a través de los compromisos de desarrollo rural, donde la seguridad jurídica y el acceso a

¹⁹ Las tres leyes de la participación refieren a: 1) Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, decreto núm. 11-2002. 2) Código Municipal, decreto núm. 12-2002. 3) Ley General de Descentralización, decreto núm. 14-2002.

tierra y otros activos productivos ocupan una parte central. Ambos acuerdos han generado una demanda creciente de observancia de los derechos humanos por parte de las mujeres y de los pueblos indígenas hacia el Estado de Guatemala. Y ambos acuerdos incluyen un amplio abanico de medidas para alimentar políticas de Estado que permitan ir construyendo una nación más plural, equitativa e incluyente.

c) Tercer hito: El Convenio 169 de la OIT

En cumplimiento de los Acuerdos de Paz, especialmente del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, en 1996 el Congreso de la República de Guatemala ratificó el Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes²⁰. La ratificación se da con la venia de la Corte de Constitucionalidad a través de la opinión consultiva Núm. 199-95, que señala que el contenido del Convenio 169 viene a complementar los derechos ya reconocidos en la Constitución Política de la República de Guatemala (Xiloj Cuín, 2016).

Algunos de los principales aportes del Convenio 169 al país es el reconocimiento de la categoría de pueblos indígenas como sujetos de derechos a nivel individual y colectivo, el derecho a la consulta²¹, la participación de los pueblos indígenas en las decisiones que les afectan; el respeto a sus formas de organización social, el derecho a crear y dirigir sus propias instituciones, el derecho a definir sus propias prioridades en materia de desarrollo, el derecho a la tierra y el territorio, y el reconocimiento del sistema jurídico de pueblos indígenas, que incluye a las autoridades indígenas (Vicepresidencia de la República de Guatemala, 2007). Otro de sus aportes es haberse convertido en un instrumento de referencia para ejercitar el derecho a la no discriminación. Actualmente ya no está en discusión si este derecho existe y debería reconocerse, sino únicamente sobre cómo desarrollarlo (Xiloj Cuín, 2016).

El convenio también ha propiciado que movimientos indígenas con base territorial hayan comenzado a reivindicar y ejercitar derechos colectivos hasta antes poco conocidos, tales como el derecho al territorio y a los bienes y servicios naturales allí presentes, así como a decidir sobre su propio desarrollo. Los casos más comunes se han dado como respuesta concreta a las políticas de explotación minera y de desarrollo hidroeléctrico, que han tendido a obviar los derechos indígenas y de la población local en general, así como a dejar por fuera consideraciones ambientales, distributivas y de gobernabilidad en territorios históricamente abandonados por las instituciones del Estado.

A pesar de los avances anteriores, existen a la fecha desafíos importantes relacionados con la revisión, actualización y adecuación de la legislación nacional y el desarrollo de acciones acordes a las disposiciones contenidas en el Convenio, especialmente lo relacionado con la consulta previa a pueblos indígenas. En la actualidad no se ha desarrollado ningún proceso de consulta de acuerdo con lo establecido en el Convenio 169, debido a diversos factores (omisión del derecho a consulta por parte de las autoridades gubernamentales y ausencia de lineamientos y procedimientos, especialmente del Organismo Ejecutivo). El incumplimiento del Estado de su

²⁰ Decreto 9-96 del Congreso de la República de Guatemala.

²¹ El deber de consultar también se contempla en otros tratados internacionales de los que Guatemala forma parte, incluyendo la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, incluyendo la jurisprudencia asentada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

obligación de consultar ha generado que las propias comunidades promuevan ejercicios de consulta que, según algunos estudios, se han materializado a través de más de 80 consultas con diversas modalidades y sobre la base de distintos marcos normativos²².

Organizaciones ambientalistas, autoridades indígenas y organizaciones de pueblos indígenas han presentado recursos de inconstitucionalidad o amparos por presunta violación al derecho a la consulta. A la fecha se tienen más de 30 sentencias de la Corte de Constitucionalidad en las que se reconoce importante normativa internacional y nacional y se subraya el derecho a la consulta como un derecho fundamental de carácter colectivo. Las resoluciones finales no son necesariamente coherentes con dicho reconocimiento.

Estas sentencias reflejan avances con relación al derecho a la consulta y su carácter progresivo, indicando que deben realizarse previamente, informadas y de buena fe a través de las instituciones indígenas representativas, reiterando que el derecho a la consulta es incuestionable e indicando la necesidad de que sea regulada por parte del Congreso de la República²³. Varias sentencias de la Corte de Constitucionalidad indican que el Congreso de la República debe normar los procesos de consulta y que el Organismo Ejecutivo debe consultar aún mientras no exista reglamentación (véase el recuadro 5).

El Convenio 169 está fuertemente orientado a garantizar la igualdad de estatus de los pueblos indígenas. Cerca del 40% del articulado en su parte sustantiva busca asegurar a los miembros de dichos pueblos, en pie de igualdad, los mismos derechos y el mismo acceso a las capacidades y oportunidades que el resto de la población nacional suele gozar. Un 36% de su articulado contiene mandatos relacionados con el reconocimiento, respeto y promoción de la identidad cultural específica de los pueblos indígenas en todas sus manifestaciones.

Por otra parte, dedica menos de una quinta parte de sus artículos sustantivos a aspectos de redistribución económica, mandando a los Estados a garantizar el acceso a servicios de capacitación laboral, salud y educación a los pueblos indígenas, por un lado, y por otro, estableciendo su derecho a participar en el uso, administración y conservación de los recursos naturales presentes en los territorios que habitan. Finalmente, dedica dos artículos a la dimensión de la representación política de los pueblos indígenas, que, si bien son pocos, han venido sirviendo de asidero para los movimientos indígenas en los territorios y teniendo efectos relativamente transformadores.

²² Dada la falta de reglamentación del Convenio 169, las consultas realizadas a la fecha se han basado en la consulta como una norma consuetudinaria de los pueblos indígenas (que incluyen las consultas comunitarias de buena fe o autoconsultas) y las consultas municipales contempladas en el Código Municipal, todas desarrolladas por las propias comunidades, las autoridades indígenas o los gobiernos municipales entre 2004 y 2014.

²³ Desde 2008, el Organismo Ejecutivo y diversos actores económicos han priorizado la reglamentación de la consulta del Convenio 169 como medio para dar certeza a grandes inversiones privadas en territorios indígenas. Sin embargo, autoridades indígenas y expresiones organizadas de los pueblos indígenas consideran que tanto la “Guía de estándares básicos” para la consulta a pueblos indígenas elaborada por el Ministerio de Trabajo y Previsión social, como la propuesta de iniciativa de ley, no solo son incongruentes con el espíritu del Convenio 169, sino que también podría constituir un retroceso con relación a los avances de la jurisprudencia en materia de pueblos indígenas. Otras organizaciones por su parte consideran innecesaria la reglamentación, por considerar la consulta como un derecho sustantivo y no un procedimiento, por lo que su reglamentación por parte del Estado conlleva el riesgo de poner en peligro la autonomía de las comunidades indígenas. En la última década se ha intentado reglamentar el proceso de consulta, sin embargo, no se ha concretado básicamente por haberse impulsado sin diálogo ni participación apropiada de todas las autoridades, organizaciones y comunidades de pueblos indígenas.

Recuadro 5

Contenidos de algunas sentencias de la Corte de Constitucionalidad 2007-2016 sobre los procesos de consulta a pueblos indígenas derivados del Convenio 169

1. La consulta previa a los pueblos indígenas es un derecho colectivo incuestionable²⁴.
2. La falta de mecanismos reglamentados de consulta no exonera a las autoridades a no realizar las consultas²⁵.
3. Estas deben realizarse de manera previa, libre e informada²⁶.
4. Se manda al Congreso de la República a regular la consulta establecida en el Convenio 169²⁷.
5. El procedimiento para la consulta debe ceñirse a las costumbres y características culturales propias de cada comunidad²⁸.
6. La consulta debe ser un procedimiento supervisado estatalmente²⁹.
7. Requiere de un proceso participativo de diálogo y consenso³⁰.
8. Debe orientarse al objetivo de llegar a acuerdos³¹.
9. Deben generarse mecanismos y medidas económicas y sociales de desarrollo comunitario y de protección al medio ambiente³².

Fuente: Elaboración propia.

d) Cuarto hito: Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial, 2006

Los Acuerdos de Paz, la ratificación del Convenio 169 de la OIT y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, constituyeron precedentes importantes para el desarrollo de legislación, políticas y mecanismos institucionales a favor del ejercicio de derechos de los pueblos indígenas. En ese marco se crea la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala (CODISRA) en 2002 como la instancia responsable de asesorar y acompañar a las instituciones del Estado relacionadas con el combate al racismo y la discriminación, de registrar las denuncias de casos de discriminación, impulsar campañas de sensibilización contra la discriminación y formular políticas públicas que garanticen la no discriminación y el racismo contra los pueblos indígenas, entre otras funciones.

²⁴ Corte de Constitucionalidad. Expediente 1179-2005, sentencia del 8 de mayo de 2007, considerando IV, pág. 8; expediente núm. 1408-2005, sentencia de cuatro de septiembre de 2007, considerando IV, página 9; Expediente núm. 2376-2007, sentencia del 9 de abril de 2008, considerando III, pág. 12; expedientes acumulados 2432-2011 y 2481-2011, sentencia del 5 de diciembre de 2012, considerando IV, pág. 7, entre otros.

²⁵ Corte de Constitucionalidad. Expediente núm. 3878-2007, sentencia del 21 de diciembre del 2009.

²⁶ Corte de Constitucionalidad. Expediente núm. 1179-2005, sentencia del 8 de mayo de 2007, considerando IV, pág. 8; Corte de Constitucionalidad. Expediente núm. 3878-2007, sentencia del 21 de diciembre del 2009, considerando V, pág. 20, entre otras.

²⁷ Corte de Constitucionalidad. 1179-2005, 2376-2007, 3878-2007, acumulados 2433/2480-2011, 2432/2481-2011, 4419-2011, 1008-2012. Sentencias del 8 de mayo de 2017; 9 de abril de 2008; 21 de diciembre de 2009; 19 de enero de 2012 y 5 de diciembre de 2012; 5 de febrero de 2013, 28 de febrero de 2013 y 4 de diciembre de 2013; 4 de diciembre de 2013; (2) del 25 de marzo de 2015, 0 y 14 de septiembre de 2015; dos (2) de 12 de enero de 2016, y 31 de marzo de 2016. Expediente núm. 90-2017,91-2017,92-2017, sentencia del 22 de mayo de 2017, Considerando XIV, pág. 107.

²⁸ Corte de Constitucionalidad. Expediente 156-2013 159_2013, sentencia de fecha 25 de marzo de 2015; Corte de Constitucionalidad. Expedientes 3878-2007 y 1031-2009.

²⁹ Corte de Constitucionalidad. Expediente 4419-2011. Sentencia de fecha 5 de febrero de 2013.

³⁰ Corte de Constitucionalidad. Expediente núm. 3878-2007, sentencia del 21 de diciembre de 2009, considerando V, pág. 21, entre otras.

³¹ Corte de Constitucionalidad. Expediente núm. 156-2013 159_2013, sentencia del 25 de marzo de 2015.

³² Corte de Constitucionalidad. Expediente núm. 2376-2007, sentencia de fecha 9 de abril de 2008. considerando VI, pág. 17.

CODISRA y la Vicepresidencia de la República desarrollaron durante 2006 un proceso de consulta que permitió recoger demandas y propuestas a nivel nacional y elaborar una investigación sobre el racismo en Guatemala. Esta investigación fue la base para diseñar la Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial en 2006, oficializada hasta 2014 mediante el Acuerdo Gubernativo 143-2014 (CODISRA, 2014).

La política tiene como propósito “contribuir al tránsito de un Estado homogéneo y monocultural hacia un Estado plural, con el fin de que los pueblos indígenas no padezcan ningún tipo de discriminación racial, ni exclusión económico-social y se sientan reconocidos en igualdad de derechos ciudadanos a partir de su cultura”. Un Estado plural tiene la misión principal de fomentar la convivencia pacífica entre los ciudadanos y contribuir al tránsito, mediante la negociación y la comunicación, de un Estado homogéneo a uno que respete la diversidad y el reconocimiento de los pueblos indígenas que habitan el territorio nacional. Se trata, por lo tanto, de un Estado que pasa de una función de dominación a una de mediador.

La Política para la Convivencia se asienta sobre los principios de convivencia, igualdad, tolerancia, inclusión, pluralismo, democracia y equidad de género. Aborda seis ejes de acción: i) económico-social, ii) político-jurídico, iii) cultural, iv) formación ciudadana, v) igualdad de acceso a los servicios del Estado, y vi) ambiental. Sobre la base de estos ejes se construye una matriz operativa con acciones estratégicas de mediano y largo plazo, y metas generales.

Desde la perspectiva de varias organizaciones de pueblos indígenas, esta política tiene la fortaleza de estar específicamente enfocada en eliminar el racismo y la discriminación. Sin embargo, está probando ser marginal frente a las políticas sectoriales que cuentan con una institucionalidad con mandato ejecutivo y consecuentemente, con presupuestos para implementar. Actualmente enfrenta las limitaciones propias de las políticas meramente transversales, cuya misión tiende a ser la instalación de valores, frecuentemente sobre derechos humanos, a lo largo y ancho del Estado, y donde la implementación queda en manos de una amplia gama de otras instituciones sobre las que no se tiene ningún control (SEGEPLAN, 2014). A la fecha no existe una evaluación formal sobre los resultados y los impactos de esta política, pero sí se registran los siguientes avances:

- Se ha influido sobre otras políticas tales como la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres, la Política Nacional de Salud, la Política Nacional de Desarrollo Integral y la Política Nacional de Comadronas.
- Junto con la Defensoría de la Mujer Indígena, se ha asesorado a las autoridades indígenas ancestrales en algunas regiones del país para garantizar su reconocimiento por parte de los gobiernos municipales, especialmente en regiones donde las autoridades indígenas se encuentran en procesos de reconstitución.
- Se ha acompañado el proceso de creación de la Unidad de Atención de Salud de los Pueblos Indígenas e Interculturalidad del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
- Se ha apoyado al Instituto Nacional de Estadística en el desarrollo de campañas para visibilizar a los pueblos mayas, garífuna y xinka en las fuentes de información estadística, haciendo prevalecer el derecho a la auto identificación.

- Se ha promovido la aplicación de normativas relacionadas con el delito de discriminación contemplado en el Código Penal, en el que se pueden señalar algunos avances importantes tanto en la modificación de legislación, creación de mecanismos, aplicación de normativas, sentencias, entre otros (PNUD, 2016).
- Tal y como se señaló en otros apartados, la existencia de una comisión como CODISRA y el abordaje de estos procesos ha contribuido a posicionar el tema en la agenda nacional y en los medios de comunicación.

D. Avances y retrocesos en el campo de las políticas públicas

1. Avances

Se han sentado algunas bases que permiten combatir el racismo y la discriminación racial en el país desde la entrada a la democracia en 1985. En poco más de 30 años se ha transitado de políticas de orden culturalista que tenían como objeto a los grupos étnicos, hacia políticas de orden más político que además consideran a los pueblos indígenas como sujetos. Se ha transitado de procurar un Estado multiétnico y plurilingüe como lo plantean los Acuerdos de Paz, a comenzar a proponer la construcción de un Estado plural, un concepto cada vez más colegiado entre parte de los movimientos indígenas y la comunidad que trabaja temas de desarrollo.

Otras expresiones de los movimientos de pueblos indígenas están planteando propuestas relacionadas con la construcción de un Estado plurinacional, tal y como lo plantea Waquib'Kej en su compendio: "Demandas y propuestas políticas de los pueblos indígenas de Ixmulew (2016)". La demanda creciente que actúa como denominador común detrás de esta evolución es la democratización del poder político, para que el Estado pase así a reflejar la diversidad étnica del país y trabaje de manera consecuente.

Algunos estudios y registros administrativos permiten afirmar que están en marcha procesos positivos de cambio discursivo y de comportamiento social en cuanto al racismo y la discriminación racial. La denuncia social de la discriminación racial es un ejemplo concreto. La CODISRA ha registrado entre 2003 y 2017 un total de 425 denuncias por discriminación, de las que el 60% son por discriminación racial.

El estudio de Lucía Verdugo y otros (2007) muestra que el discurso periodístico cambió con los cambios políticos y el reconocimiento oficial de los pueblos indígenas. En 1996 las manifestaciones discursivas eran abiertamente racistas: tendían a negar la existencia del racismo, a afirmar la incapacidad de los indígenas para ejercer el poder, a concebir la multiculturalidad como un riesgo de fragmentación del Estado, a manejar estereotipos de los indígenas como violentos y vengativos, a asociar las demandas antirracistas con la guerrilla, a descalificar la identidad maya, entre otros. Diez años después el discurso periodístico se había matizado: el racismo pasa a identificarse como un problema de Estado, el antirracismo comienza a utilizarse como herramienta político-electoral, se reconoce el racismo aduciendo que este es normal y parte de la vida cotidiana, entre otros.

Por su parte, el estudio de Alejandra Hurtado (2007) sobre los niveles de prejuicio entre la población universitaria guatemalteca arroja que el 51% de la muestra mostró prejuicios

sutiles, el 36% es igualitario (no manifiesta prejuicios manifiestos ni sutiles) y el 9% mostró prejuicios manifiestos. Si bien los resultados reflejan un elevado nivel de prejuicio racial comparado con estudios similares en otros países, también permiten concluir que los niveles de prejuicio en la actualidad son menores comparados con estudios similares realizados en décadas previas en Guatemala.

Con la entrada al siglo XXI, distintas expresiones de los pueblos indígenas comenzaron a ejercitar derechos colectivos hasta entonces poco explorados, a pesar de la poca interlocución con el Estado y grupos de poder tradicional. Las más de 80 consultas comunitarias celebradas en los últimos años, sobre proyectos hidroeléctricos y mineros de gran escala son parte de un nuevo ejercicio del derecho colectivo al territorio, a los bienes y servicios naturales allí presentes, y a decidir sobre los cursos del propio desarrollo y utilizando las propias instituciones indígenas.

Los movimientos indígenas están hoy mejor organizados y más empoderados, resaltándose un evidente proceso de fortalecimiento y articulación de autoridades indígenas ancestrales a nivel comunitario, departamental, regional y nacional. Esto está permitiendo a los pueblos indígenas sostener diálogos y negociaciones menos verticales con el Estado y otros grupos de poder. Destaca la articulación nacional de autoridades ancestrales que se dio en 2017 para participar con una sola voz y una sola propuesta en el proceso de reformas constitucionales al sector justicia, en el que demandaron el reconocimiento constitucional de la justicia indígena.

2. Retrocesos

El régimen político, el sistema de reglas que gobiernan los tres poderes del Estado, es el sustrato sobre el que se libran los esfuerzos por erradicar el racismo, la discriminación racial y la desigualdad. Y el régimen político en Guatemala está en crisis, trayendo consigo un proceso profundo y acelerado de deterioro institucional que ha limitado sensiblemente las capacidades en el ámbito de lo público. Según Franco y Scartascini (2014), la baja calidad de las políticas públicas en Guatemala se relaciona con el hecho de que son muy bajas las capacidades del servicio civil y del Congreso de la República, la independencia del poder judicial y el grado de institucionalización del sistema de partidos políticos. De aquí que una de las muchas expresiones de la fragilidad institucional actual del Estado sea la progresiva ausencia de gestión pública guiada por políticas públicas, a pesar de que existen políticas públicas formales. Entre los retrocesos principales se pueden mencionar:

- Falta de interés del Estado en promover un desarrollo incluyente y equitativo, lo que se evidencia en el abandono de lo poco que se había hecho de la Agenda de la Paz por parte de las últimas administraciones de gobierno y en la ausencia de políticas públicas que permitan atacar la pobreza, impulsar modelos de desarrollo y la pobreza y exclusión social, política y económica de los Pueblos Indígenas y crear condiciones para avanzar el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y de la ciudadanía en general.
- Existe una creciente disociación entre los actos legales y formales del Estado y su práctica concreta. Si bien desde 1985 y sobre todo desde la firma de los Acuerdos de Paz, el Estado había venido aprobando instrumentos normativos para combatir el racismo y la discriminación racial, en los últimos años se ha venido haciendo palpable el desinterés y la resistencia del Estado a cumplirlos.

- Los patrones de inversión pública descentralizada entre 2008 y 2014 han tendido a privilegiar los municipios menos pobres y con menor presencia de población indígena (Zapil, 2015). En la misma línea, la ejecución del Presupuesto Nacional 2015 denota que el Estado invirtió ese año cinco veces más recursos en los ciudadanos mestizos/ladinos que en los ciudadanos indígenas (ICEFI, 2017).
- Además de la escasa voluntad política, existe un estancamiento sostenido de los ingresos fiscales, que ya de por sí son de los más bajos en América Latina con relación al PIB. Los bajos ingresos públicos, combinados con los elevados niveles de corrupción sistémica, limita las posibilidades reales de invertir en políticas públicas y acciones relevantes, considerando que el Estado guatemalteco es muy pequeño con relación al tamaño de la economía.
- Por el lado del desarrollo de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, el Estado no solo no reconoce, no respeta ni promueve los derechos a la consulta y al territorio, sino más bien está criminalizando las demandas de los pueblos indígenas a estos derechos. El fenómeno de criminalización a los defensores de derechos de los Pueblos Indígenas se ha agudizado en los últimos 15 años. Las agresiones³³ a defensores de derechos humanos ascendieron drásticamente de 55 agresiones en 2000 a 263 en 2016, con un pico de 820 en 2014. De las 236 agresiones a defensores reportadas solo en el primer semestre de 2017, el 24% se relacionan con pueblos indígenas, principalmente por lo que las comunidades, autoridades y movimientos indígenas llaman “la defensa del territorio” ante grandes inversiones en proyectos de minería metálica e hidroeléctricas (UDEFEQUA, 2017).
- El hecho de que las autoridades indígenas hayan optado por retirar del Congreso de la República su propuesta de reforma constitucional al sector justicia relacionada con el reconocimiento del pluralismo jurídico en el país, revela la persistencia de un profundo desconocimiento por parte de amplios grupos de la población mestiza/ladina sobre el sistema jurídico de los pueblos indígenas y sus beneficios para la justicia y la paz social.

³³ La Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Guatemala (UDEFEQUA) reporta que las agresiones registradas incluyen amenazas, detenciones arbitrarias, intimidaciones, vigilancias ilegales y asesinatos.

Capítulo III Brechas de desigualdad

A. Antecedentes

A nivel global se han generado convenios o tratados internacionales que contribuyen a fortalecer las políticas nacionales que buscan eliminar la discriminación racial. Entre estos instrumentos destaca la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD). Esta convención se rige por los principios de dignidad e igualdad que son inherentes a los seres humanos. Por su parte la Declaración Universal de Derechos Humanos proclama que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos sin distinción alguna o por motivos de raza, color u origen nacional (Naciones Unidas, 1965). Si bien los Objetivos del Milenio no abordaron directamente la discriminación étnica, los países con población indígena tendieron a incorporar el análisis de la pobreza por grupo étnico en el marco del Objetivo 1 sobre erradicación de la pobreza extrema y el hambre (Naciones Unidas, 2000). Con ello visibilizaron que son los pueblos indígenas quienes más sufren este flagelo.

Como parte del esfuerzo por erradicar la discriminación étnica, las Naciones Unidas proclamaron el 21 de marzo como Día Internacional de la Eliminación de la Discriminación Racial (Naciones Unidas, 1966). El año 2001 se declaró Año Internacional de la Movilización contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. Ese mismo año se realizó la Conferencia Mundial sobre el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. En la resolución se reconoce que pese a los esfuerzos realizados el “flagelo del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia persiste y sigue siendo causa de violaciones de los derechos humanos, sufrimientos, desventajas y violencia” (Naciones Unidas, 2001).

Más recientemente, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó 2015-2024 el Decenio Internacional para los Afrodescendientes, apuntando a la necesidad de fortalecer la cooperación nacional, regional e internacional con relación al pleno disfrute de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos de las personas de ascendencia africana, y su plena e igualitaria participación en todos los aspectos de la sociedad. El tema del Decenio Internacional es “Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”.

Dentro de este ambiente se realiza una serie de publicaciones analizando y desarrollando propuestas para combatir y erradicar el racismo y la discriminación: organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), centros de investigación, universidades, entre otros.

Desde los pueblos indígenas fue importante la movilización y los debates que se dieron en el continente americano con ocasión de la celebración de los "500 años de resistencia indígena, negra y popular".

En las ciencias sociales, la economía ha quedado rezagada respecto a los estudios del racismo y la discriminación social. Lo poco que se ha estudiado en economía es desde una perspectiva individual y con un enfoque de los mercados laborales bajo los supuestos neoclásicos. Entre estos estudios pioneros se puede mencionar el texto *The Economics of Discrimination* publicado por primera vez en 1971 (Becker, 2010). Entre la literatura sobre la desigualdad salarial resalta el primer estudio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2003) y el texto de Rangel (2001) sobre discriminación étnica en el mercado laboral.

Uno de los primeros trabajos que aborda directamente la discriminación racial y los efectos en el ingreso, y como consecuencia en el crecimiento económico, es el de Patrinos (2000). Aunque estadísticamente el análisis recae sobre las personas lo que se demuestra es la diferenciación social entre dos grupos: la población indígena y la población mestiza/ladina. Es lo que más adelante se analiza como la desigualdad horizontal o social. Aplicando la metodología de descomposición Oaxaca-Blinder se determina que la diferencia de salarios entre dos grupos se debe, por un lado, a variables observables y por tanto explicables, y por otro, a característica no observables directamente pero que se reflejan en las diferencias de ingresos ante las mismas características personales o laborales que conforman el nivel de salarios (véase el anexo 2: "Apartado metodológico").

Patrinos (2000) realizó el estudio para los países: Bolivia (Estado Plurinacional de), México, Perú, Paraguay y Guatemala. La fuente de información fue la Encuesta Nacional Sociodemográfica (INE) realizada en 1989. Para ese año la población indígena fue estimada en un 36% de la población total, de los que el 86,6% se encontraban en condiciones de pobreza; en cambio del total de "no indígenas" el 53,9% eran pobres. La pobreza total se calculó en 65,6%. Patrinos concluye que aproximadamente la mitad de la diferencia de los ingresos no se puede explicar por las habilidades y características productivas de los grupos sino su condición de ser indígena. Otra conclusión es que "Si los guatemaltecos hubieran invertido en educación para aumentar la asistencia a un 50% relativamente modesto en 1960, la tasa de crecimiento del país por habitante de 1960 a 1985 podría haber aumentado un increíble 1,3% por año (Barro, 1991, citado en Patrinos, 2000).

Para el caso de Guatemala un antecedente es la investigación dirigida por Marta Casaús Arzú y Amílcar Dávila, titulado *Diagnóstico del Racismo en Guatemala* (Vicepresidencia de la República, 2006). Esta es una investigación aplicada que tuvo el objetivo de ser una base documentada para la elaboración de una Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial. Es una investigación interdisciplinaria aplicando metodologías cualitativas y cuantitativas³⁴. Los resultados fueron publicados en seis volúmenes que contienen cuatro líneas:

³⁴ En Guatemala los estudios económicos cuantitativos cuasi experimentales en el ámbito social son relativamente recientes. Además de las dificultades conceptuales y metodológicas de traducir fenómenos históricos-sociales a variables cualitativas, se tenía la carencia de datos confiables. La primera encuesta oficial para medir la pobreza desarrollada por el INE fue la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida de 2000.

- Los costos económicos de la discriminación y acceso a bienes públicos.
- Marcos jurídico y jurisprudencia sobre desigualdad y discriminación.
- Mapa conceptual, prácticas sociales discriminatorias e historias de vida de las mujeres.
- Prácticas discursivas y estereotipos racistas en los medios de comunicación (Casaús y otros, 2007).

El primer estudio que se tiene conocimiento que aborda la discriminación económica racial fue realizado por Romero (2007) en el que se aplicó la metodología de descomposición Oaxaca-Blinder y Propensity Score Matching con datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, ENCOVI 2006 del INE.

B. Racismo, discriminación y desigualdades

Coloquialmente se combinan o utilizan como sinónimos las categorías de racismo y discriminación racial o étnica. Tampoco se hace la distinción entre la desigualdad individual (que existe entre los seres humanos por diferencia de capacidades, habilidades o experiencia) y la desigualdad como fenómeno social. Aunque hacer una clara distinción y conceptualización tiene dificultades, uno, porque se está frente a realidades complejas multidimensionales que están determinadas por factores históricos, estructurales, ideológicos, políticos e institucionales, incluyendo la conformación de patrones, prácticas y comportamientos de racismo y discriminación que generalmente se han incorporado al ordenamiento jurídico.

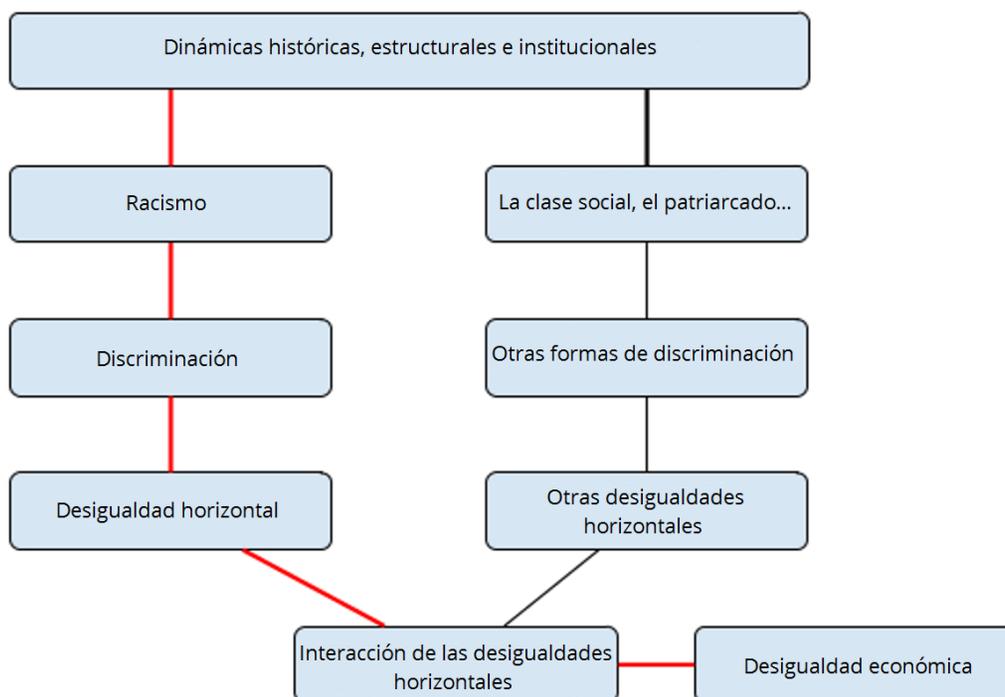
Dos, porque son categorías que no existen de forma independiente ni con una relación causal lineal³⁵. Tres, las categorías de racismo, discriminación racista y desigualdad son además polémicas porque su práctica ha sido factor de dominación, instrumento ideológico para justificar el despojo, la concentración de riqueza, la desigualdad social y, en general, la exclusión en la sociedad guatemalteca. Tal y como lo corroboran los datos, son los pueblos indígenas los que sufren las mayores consecuencias.

Por lo tanto, las brechas que hoy se observan entre la población indígena y la mestiza/ladina³⁶ no surgieron espontáneamente ni son el resultado del destino o de la casualidad, sino que tienen un origen histórico que desde la Colonia se ha proyectado y ha definido las estructuras económicas, sociales, políticas y la forma subordinada de inserción al mundo globalizado. La historia y las estructuras expresadas en los diferentes modelos de desarrollo han creado sus propias instituciones, formales e informales, y han reproducido el racismo.

³⁵ Para efectos ilustrativos en el diagrama 2 se indica el orden en que se abordan. Primero, el racismo; segundo, la discriminación; tercero, la desigualdad; cuarto, la interacción de otras desigualdades (de clase, género, entre otras) y finalmente, la desigualdad económica.

³⁶ Las estadísticas del país diferencian entre población indígena y no indígena. Sobre la base de una explicación de los conceptos que se expone más adelante, en el presente estudio se hará uso de las categorías población indígena y población mestiza/ladina.

Diagrama 2
Guatemala: racismo, discriminación y desigualdades



Fuente: Elaboración propia.

Siguiendo la narrativa del diagrama 2, para Marta Casaús (2002) el 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” (págs. 28-29).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2005, pág.14) considera al racismo como “la ideología que sustenta la dominación étnica, a través de hacer creer las desigualdades entre los grupos son naturales”. En el mismo sentido se expresó la Comisión para el Esclarecimiento Histórico al considerar el racismo como una expresión ideológica de colonización y subordinación (CEH, 1999). En las tres definiciones se resalta como consustancial al racismo la valoración, concepción o expresión ideológica generalizada que se hace del otro y mediante la que se sustenta y justifica un sistema de dominación étnica.

A diferencia del racismo, la **discriminación** es un trato desigual que se hace a una persona o a un grupo por alguna razón. Las razones o motivaciones por las que se discrimina pueden ser por el nivel educativo, hacia la juventud o personas adultas, por su condición de mujer, orientación sexual, por motivos religiosos, entre otros. Y, el racismo toma cuerpo o se materializa a través de la discriminación étnica. Según las Naciones Unidas la discriminación es “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce

o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública (Naciones Unidas, 1965, art. 1º).

La consecuencia del ejercicio prolongado y sistemático de la discriminación étnica conduce a la desigualdad económica, social, política y cultural. Y esta relación entre la discriminación y la desigualdad obliga hacer la pregunta: ¿de qué desigualdad se está hablando? Para responder, Bobbio y Picone (1995, págs. 136-137) consideran que es pertinente tener en cuenta tres variables: a) los sujetos entre los que nos proponemos repartir los bienes o los gravámenes; b) los bienes o gravámenes a repartir, y c) el criterio para repartirlos (para lo que se debe responder ¿entre quiénes? ¿qué es lo que se reparte? ¿cuáles son los enfoques, los criterios? Y a lo dicho por Bobbio se debe agregar ¿con qué instituciones?, es decir, ¿quién y dónde se hace la distribución?

A la pregunta ¿entre quiénes?, la respuesta más extendida es entre personas. De eso dan cuenta los múltiples estudios sobre la desigualdad de ingreso y de la pobreza. Además, es obvio que, en cualquier sociedad unos miembros tendrán más ingresos que otros. No es difícil concluir que estas diferencias se pueden explicar por el nivel de educación, habilidades y destrezas personales. En el fenómeno racismo-discriminación-desigualdad el sujeto es social, y por lo tanto se está refiriendo a aquella desigualdad que se ha construido mediante un proceso social, y que a lo largo del presente estudio se denomina desigualdad social u horizontal.

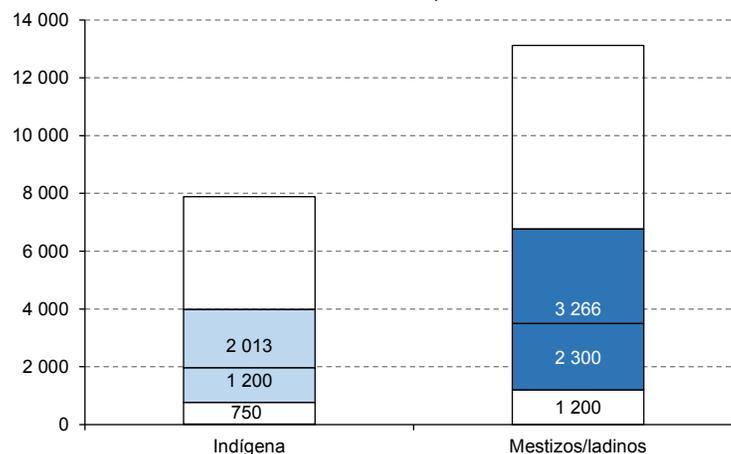
La pregunta ¿qué es lo que se reparte? se relaciona con lo económico, lo político en cuanto ejercicio real de derechos, lo cultural, lo social con el acceso a la educación, salud, entre otros. Finalmente, la pregunta de ¿con qué criterios, enfoques o instituciones se hace la repartición? se responde en el plano formal con el principio de igualdad jurídica que establece que todas las personas son iguales ante la ley, por lo que no debe existir grupos o personas privilegiadas o discriminadas por su condición étnica, sexo, religión u otra característica personal o social. Sin embargo, las instituciones en un sentido amplio formal e informal³⁷ no son neutras. El Estado, el ordenamiento jurídico, los patrones culturales, actitudes y comportamientos sociales, son otros factores que han contribuido a reproducir la desigualdad y exclusión social.

A la pregunta ¿de qué desigualdad se está hablando? se le puede dar la respuesta de la desigualdad horizontal o social. En el gráfico 1 se ejemplifica la diferencia entre la desigualdad personal o vertical y la desigualdad social u horizontal. Al considerar los rangos salariales de la población indígena y ordenarlos del menor al mayor, puede observarse las diferencias de ingresos. En el gráfico 1, el primer rectángulo representa los salarios entre el 25% y 75% de la población indígena³⁸. Es decir que los para este 50% de trabajadores o trabajadoras el salario más bajo fue de 750 quetzales y el más alto de 2.013 quetzales mensuales. Ordenados del menor al mayor salario, el punto medio o valor central 1.200 quetzales.

³⁷ Para una visión sobre las instituciones en el sentido que aquí se aborda véase Douglas North, 1993 y O. Williamson, 1989.

³⁸ El recorrido entre el 25% y 75% recibe el nombre de rango intercuartílico. En el gráfico 1, los valores de 750 quetzales, 1.200 quetzales y 2.013 quetzales corresponden al cuartil primero, segundo y tercero respectivamente.

Gráfico 1
Guatemala: desigualdad horizontal por discriminación salarial
(Salario mensual en quetzales)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística, *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)*, Guatemala, 2014.

Estas son diferencias entre las personas que pueden ser explicadas por las diferencias en la formación de capacidades humanas: una persona con nivel universitario, en promedio tendrá un mayor ingreso que si solo tiene educación primaria. El rectángulo del lado derecho del gráfico 1 muestra que, ordenados los salarios del más bajo al más alto, para el 50% de los mestizos/ladinos el salario se sitúa en un rango de 1.200 quetzales a 3.266 quetzales mensuales. Y el salario que corresponde al segundo cuartil o valor central es de 2.300 quetzales. El hecho de que el rectángulo de la izquierda esté en una posición inferior al de la derecha es expresión de una desigualdad. Esta diferencia entre grupos sociales es la denominada desigualdad horizontal.

La desigualdad social, al igual que la pobreza, no se resuelve solamente con medidas que modifican las capacidades humanas como la educación, salud, o con oportunidades de empleo; tampoco el crecimiento económico *per se* ha sido la respuesta. En efecto, en el período de 2006 a 2014 Guatemala tuvo un crecimiento acumulado del 31,5%³⁹ y la pobreza se elevó del 51,2% al 59,3% (INE, 2015). Para revertir la desigualdad horizontal es necesario tomar medidas redistributivas, y “constituir el núcleo de las políticas públicas con vistas a garantizar los derechos, la justicia y la igualdad en una sociedad multiétnica. Tales políticas reportarían tanto beneficios directos (por ejemplo, el refuerzo de las capacidades humanas en diversos grupos) como beneficios indirectos (por ejemplo, la mejora de la cohesión social)” (PNUD, 2016c, pág. 33).

C. Las desigualdades múltiples

Las brechas entre la población indígena y mestiza/ladina tienden a agravarse cuando se presentan otras desigualdades simultáneamente. Aunque no hay consenso de cuántas o cuáles

³⁹ Estimación realizada con base en datos del Banco de Guatemala [véase en línea] <https://www.banguat.gob.gt/inc/main.asp?id=51803&aud=1&lang=1> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2017].

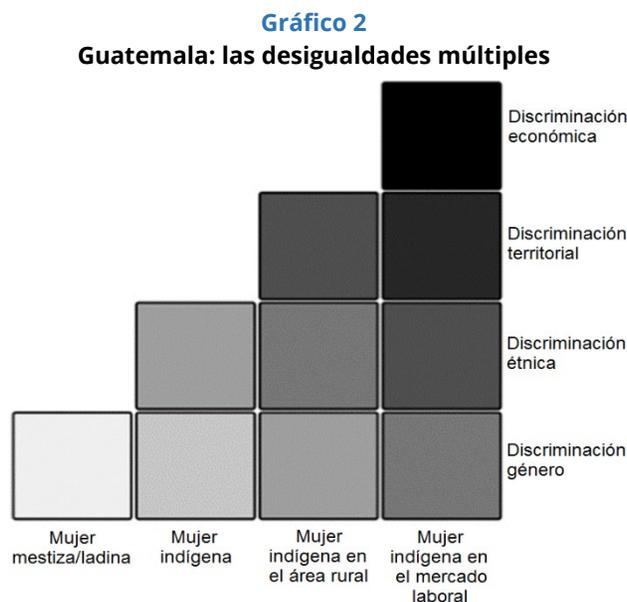
desigualdades se deben considerar, para efecto de las brechas económicas y sociales interesa reconocer las desigualdades producidas por la discriminación étnica, de género, territorial (expresada por el lugar de vivienda urbana o rural) y económica.

La presencia simultánea de varias desigualdades ha recibido diversos nombres, tales como “identidades múltiples”, “desigualdades entrecruzadas”, “configuración de desigualdades” e “interseccionalidad”. Los conceptos hacen referencia a la interacción, interinfluencia o dinámica que se produce con la presencia simultánea de diferentes identidades.

Entre las feministas se ha ido consolidando el concepto de “interseccionalidad”, introducido por la feminista negra estadounidense Kimberlé Crenshaw. Si bien se reconoce que el concepto es polémico y no goza de total consenso en las diferentes disciplinas sociales (Yuval-Davis 2012, pág. 23), es pertinente hacer nota que al emplear “desigualdades múltiples” o “interseccionalidad” no se quiere decir que las diferentes desigualdades son entes que existen de manera aislada o independiente entre sí, y que por lo tanto se yuxtaponen, se cruzan o se intersecan como en un diagrama de Venn. Tampoco es una simple suma donde una desigualdad se adiciona a la otra.

En el gráfico 2 se muestra que si los cuadros fueran de un solo tono estarían indicando la simple yuxtaposición o suma de desigualdades. El cambio de un gris claro hacia un gris oscuro busca denotar un cambio cualitativo de la desigualdad, en la que hay interacción, donde según las condiciones históricas y concretas y los objetivos que se persiguen, una desigualdad es el eje dominante. Considerando estos elementos, se comparte la definición de interseccionalidad en los siguientes términos:

“Contemplamos el concepto de interseccionalidad como indicador de los complejos, irreducibles, variados y variables efectos que resultan cuando múltiples ejes de diferenciación —económicos, políticos, culturales, psíquicos, subjetivos, y experienciales— se cruzan en contextos históricos específicos. Este concepto hace hincapié en que las diferentes dimensiones de la vida social no pueden ser separadas en ramas puras y diferentes” (Brah y Phoenix, 2004, pág. 2).



Fuente: Elaboración propia.

La importancia de incluir la interseccionalidad es que permite ver el racismo como parte de una matriz donde sus componentes se condicionan mutuamente y son parte de un mismo sistema de exclusión social. Desde el punto de vista académico obliga a un análisis multidisciplinario para comprender la complejidad e interacciones económicas, sociales, culturales y políticas del racismo. Como se verá más adelante, la distribución del excedente económico es diferente cuando una parte significativa de la fuerza laboral es objeto del racismo y discriminación hacia las mujeres. En estas condiciones, la ganancia empresarial será mayor a aquellas sociedades con menos desigualdades.

Desde el punto de vista de la política pública, el reconocimiento de la interacción de las múltiples desigualdades obliga a repensar los programas de erradicación del racismo y las prácticas de discriminación. No es suficiente la focalización de una desigualdad y de una población objetivo como suma de individuos. En otros términos, una política pública que pretenda abordar el racismo y la exclusión deberá tomar en cuenta las desigualdades territoriales donde vive la mayor parte de la población indígena, con políticas redistributivas fiscales y salariales, entre otras.

Una inadecuada comprensión de la interacción de las desigualdades, al margen de las condiciones históricas, del contexto económico, social, político y cultural concreto puede conducir a darle a todas las desigualdades el mismo tratamiento y diluir los resultados. De igual manera, sin tomar en cuenta la realidad donde operan las desigualdades y exclusión, puede ser un riesgo definir que la matriz de desigualdad está compuesta por x o y número de desigualdades, o que es un conjunto abierto en el ámbito de las desigualdades existentes en una sociedad.

D. Los pueblos indígenas en las fuentes estadísticas

Para visibilizar los efectos socioeconómicos que producen la discriminación y el racismo hacia los pueblos indígenas, se hace uso de los datos estadísticos que se obtienen de las encuestas. Sin embargo, hay inconvenientes que son inherentes a todo proceso de recolección y sistematización de información estadística que, aunque se tratan de minimizar mediante un buen muestreo, entrenamiento de las y los encuestadores, pruebas pilotos, entre otros, son inevitables. Agregado a ello, en Guatemala se tienen limitaciones por la falta de periodicidad en el levantado de los censos y encuestas socioeconómicas.

El último censo disponible fue realizado en 2002, lo que representa un retraso de más de 15 años⁴⁰. Se dispone de cuatro encuestas de condiciones de vida. Estas son importantes para los estudios socioeconómicos de Guatemala por su representatividad y amplitud de información. En áreas específicas, el país cuenta con la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, Encuesta Nacional de Discapacidad, Encuesta Nacional de la Juventud, Encuesta Nacional Agropecuaria, realizadas por el INE y la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI) coordinada por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS).

Para el análisis de las brechas étnicas, la desigualdad y la pobreza en el censo y encuestas se utilizan las categorías de indígena y no indígena o ladino. Pero dichos términos tienden a ser

⁴⁰ Está en marcha el XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. El levantado de información se tiene previsto realizarlo en el mes de abril y se espera tener resultados para 2019.

polémicos. Por ejemplo, Richard Adams emplea la dicotomía indígena y no indígena. Y considera que los no indígenas carecen de identidad étnica común y el concepto ladino se utiliza para denominar a los no indígenas de las clases bajas. “aunque la expresión mestizos es cada vez más común, no ha conseguido todavía traducirse en una denominación étnica consistente” (Adams, 2002, pág. 12). En el manual para el levantado de la ENCOVI 2014 se le indica el encuestador que al realizar la pregunta al entrevistado ¿a qué pueblo considera que pertenece? si la respuesta dada por el informante se refiera a mestizo, se debe anotar como ladino (INE, 2002a, pág.85).

El término ladino ha tenido diferentes significados desde la colonia a la fecha, y tampoco denota lo mismo en las distintas regiones del país. “Una crítica epistemológica no puede ignorar la polisemia del concepto ‘ladino’ y sus implicaciones como instrumento de medición y análisis, como ideología y representación que ordena las instituciones del Estado nacional y las relaciones interpersonales, como prácticas colectivas e individuales” (Rodas Núñez, 2006, pág. 23). Desde el punto de vista estadístico se tiene que considerar estas reflexiones y que la dicotomía indígena-no indígena (o indígena-ladino) no da cuenta del mestizaje, de las identidades múltiples y los cambios sociales. Además, la categorización no es neutra, tiene implicaciones en la percepción y las políticas públicas.

Cada vez hay más conciencia de esta problemática en los organismos como la CEPAL y la OIT, entre otros, entre los académicos y desde los pueblos indígenas, como lo cita Del Popolo y otros (2008, pág. 13). La inclusión del enfoque étnico en las fuentes de datos demográficos y sociales, como censos de población, encuestas de hogares y registros de salud, forman parte de las nuevas demandas tendientes a una ampliación de la ciudadanía, para buscar una mayor participación basada en la diferencia y el pluralismo cultural. Es decir, ampliar la ‘titularidad de derechos’ a los pueblos indígenas y afrodescendientes requiere, entre otros asuntos, disponer de información relevante, confiable y oportuna, vista esta como una herramienta técnica y política.

Sin embargo, en los instrumentos estadísticos aún no recogen las demandas de los pueblos indígenas y el análisis está sujeto a la disponibilidad y presentación de los datos. De esa cuenta, los resultados estadísticos están basados en la auto adscripción como indígena y el complemento del conjunto de la población es la “no indígena” o ladina, más “otros”. Esta clasificación de la población responde a la forma en que se recoge, procesa y tabula la información, lo que conduce a dividir a la población en dos grupos sociales.

Las notas arriba expuestas sobre los conceptos de indígena, no indígena, ladino y mestizo no tienen como objetivo teorizar o hacer una revisión sobre lo que se ha escrito al respecto. Son elementos para señalar la complejidad y limitaciones de los conceptos empleados en la división étnica de la población. Teniendo en cuenta que la dicotomía que hacen las estadísticas no refleja la realidad ni la complejidad étnica, a lo largo del presente estudio se utilizan los conceptos de indígena y mestizo/ladino. Los dos términos son una respuesta operativa que, a pesar de sus limitaciones, permiten la auto adscripción y da cuenta de las desigualdades entre la población indígena y la población mestiza/ladina⁴¹.

⁴¹ En los últimos años se ha intensificado el debate. A manera de ejemplo se mencionan algunos autores que participan de este: Arturo Taracena, *Guatemala: Del mestizaje a la ladinización, 1524-1964*, CIRMA; Ronald Soto y David Díaz, *Mestizaje, indígenas e identidad nacional en Centroamérica: De la colonia a las repúblicas liberales*, FLACSO, Marta Elena Casaús, *La renegociación de las identidades étnicas a raíz de los Acuerdos de Paz, Mito impensable del mestizaje en América Central ¿Una falacia o un deseo frustrado de las élites intelectuales?*

La inclusión de identificación étnica en los instrumentos de recolección de información estadística requiere o lleva implícito una definición de indígena y no indígena, mestizo o ladino. Lo observado en la literatura especializada y en las encuestas o boletas es tomar en cuenta dos dimensiones: i) la identificación de atributos, rasgos o característica físicas, visuales de la persona o de su entorno. En esta dimensión se incluye los rasgos físicos como el color de la piel, el idioma de los padres o el utilizado por el encuestado; la procedencia o lugar de vivienda y la cultura; ii) la dimensión subjetiva que está relacionada con la identidad y autoadscripción. La OIT, en el artículo 1º del Convenio 169, parte de una definición para los pueblos indígenas que contiene los siguientes tres elementos:

- a) *Descendencia y territorio.* Los pueblos son considerados indígenas “por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica” (Artículo 1, OIT).
- b) *Pertenencia cultural y lingüística.* Los pueblos preservan total o parcialmente sus propias instituciones económicas, cultura, y su idioma.
- c) *Identidad étnica.* La conciencia de la identidad indígena, el sentimiento de pertenencia a un pueblo es un criterio fundamental para la identificación de los pueblos indígenas.

En la práctica se han seguido diferentes indicadores para identificar qué persona es o no indígena. Por ejemplo, en Brasil y Cuba se pregunta sobre color/raza, mientras que en Chile, Costa Rica, Honduras y Panamá se usa la autoidentificación, y en Perú, la lengua materna. Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador, México, Paraguay y Guatemala para los censos realizados alrededor de 2000 utilizaron en sus cuestionarios varias preguntas que incluían el idioma, la autoidentificación, lengua materna, color/raza (Schkolink y Popolo, 2005, págs. 9-10).

Para estimar las brechas entre la población indígena y la mestiza/ladina, en este estudio se hace uso del Censo de Población y Vivienda del 2002, el Censo Nacional Agropecuario de 2003, la ENCOVI 2006 y la ENCOVI 2014. En estos instrumentos la identificación de la población indígena se hace por medio de las preguntas que se incluyen en el cuadro 3.

Cuadro 3
Guatemala: población indígena según el Censo 2002, ENCOVI 2006 y 2014

Tema	Autoadscripción	Lengua materna	Uso de traje
Censo XI de Población 2002	9. ¿A qué grupo étnico (pueblo) pertenece?	10. ¿Cuál es el idioma o lengua en la que aprendió a hablar?	
Censo Agropecuario 2003	No se identifica a la población indígena		
ENCOVI 2006	P04A11. ¿A qué grupo étnico pertenece?	P04A07. ¿Cuál es el idioma en el que aprendió a hablar?	
ENCOVI 2014	P04A11 ¿Según su historia, tradiciones y costumbres, ¿a qué pueblo considera que pertenece?	P04A07 ¿Cuál es el idioma en el que aprendió a hablar?	
Censo 2018	PCP12 Según su origen o historia, ¿cómo se considera o autoidentifica?	PCP15 ¿Cuál es el idioma en el que aprendió a hablar?	PCP14. ¿Utiliza regularmente ropa o traje maya, garífuna, afrodescendiente o xinka?

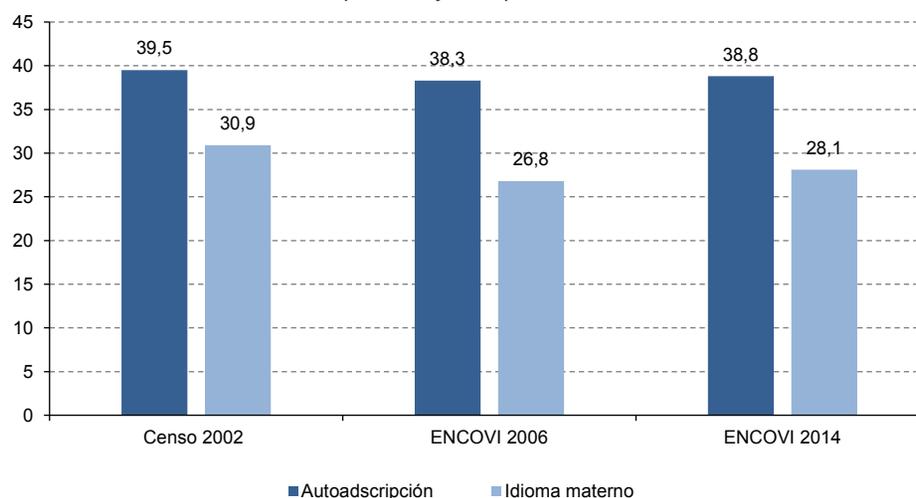
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Censo Nacional XI de Población; ENCOVI 2006; ENCOVI 2014 y Boleta de Censo 2018.

En el cuadro 3 puede observarse que en los censos de población y en las encuestas de condiciones de vida (ENCOVI) se utiliza como indicador principal la auto adscripción y en forma complementaria el idioma materno. En el censo de población y vivienda que actualmente se está llevando a cabo se agrega el uso del traje. Un vacío importante se dio en el IV Censo Nacional Agropecuario de 2003, pues no hizo ninguna referencia a la identificación étnica, considerando la importancia que tiene la tenencia, uso y propiedad de la tierra en la población indígena y en particular la campesina, y que constituye un factor de desigualdad económica.

El PNUD hace una valoración positiva por el paso que se dio de la identificación étnica por parte del encuestador a la autoidentificación de la persona que está siendo encuestada. Constituye un avance para el respeto a las identidades, el reconocimiento de la diversidad cultural del país y porque los censo o encuestas ya no recogen información sobre categorías sino identidades. “Ya no es el Estado —representado por el censador— quien otorga una adscripción; es la persona quien debe comunicársela al Estado” (PNUD, 2005b, pág. 51).

La autoadscripción o autoidentificación está en correspondencia con la demanda de los pueblos indígenas y con el Convenio 169 de la OIT; sin embargo, al ser el principal indicador de la identidad étnica, en sociedades como la de Guatemala, con una historia de discriminación y exclusión que ha permeado las instituciones públicas, privadas y la vida cotidiana, con profundas desigualdades económicas y sociales, y por ende con asimetrías de poder, la autoadscripción se ve limitada, por lo que la respuesta de las personas encuestadas puede estar, consciente o inconscientemente, dirigida a mimetizar la identidad étnica. Por otro lado, la dicotomía indígena/no indígena, o indígena/ladino niega otras identidades o identidades múltiples que se han ido construyendo socialmente. Por lo tanto, es razonable suponer que los resultados del Censo de 2002 y las estimaciones de la ENCOVI 2006 y 2014 que se presentan en el gráfico 3 estén subestimados.

Gráfico 3
Guatemala: pueblos indígenas en el Censo 2002, ENCOVI 2006 y ENCOVI 2014
(En porcentajes de población)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), *XI Censo de población y VI Vivienda 2002, ENCOVI 2006 y ENCOVI 2014, Guatemala.*

Capítulo IV

Las brechas económicas

Establecer las brechas de la desigualdad visibiliza las diferencias en el nivel de vida y bienestar social entre la población indígena y mestizo/ladina. El nivel de vida comprende una cantidad de bienes y servicios de las que dispone y hace uso una población y posibilitan el bienestar social. La disponibilidad, acceso y calidad varían con el tiempo y de un país a otro. De igual manera qué elementos, cantidades y calidades deben seleccionarse del universo de bienes y servicios, así como su medición o indicadores han ido variando con el tiempo.

De una dimensión cuantitativa del ingreso, salud, educación, empleo, seguridad social, entre otros, se han incluido dimensiones subjetivas y políticas, y evolucionado a conceptos más complejos como bienestar social y calidad de vida, tal como se refleja en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y Culturales (PIDESC), o indicadores sociales como son las necesidades básicas insatisfechas (NBI) o el índice de desarrollo humano (IDH).

Generalmente se considera que, a mayor disponibilidad de activos y flujos financieros, mayor será el nivel de vida y, por lo tanto, mayores serán las posibilidades de bienestar social⁴², por lo que “es típico que el bienestar se identifique con lo que se tiene (bienestar material) o con lo que se percibe (bienestar subjetivo)” (De la Torre, 2011, pág. 20). El término “activo” se refiere a la disponibilidad, acceso y uso de recursos públicos, privados, colectivos o comunitarios que mediante su uso en la producción y en el consumo elevan la calidad de vida de las familias, los hogares, las comunidades o en un país.

En sentido amplio los activos pueden ser físicos o intangibles. En los primeros se incluyen los recursos naturales, infraestructura, bienes físicos y recursos para la producción, la vivienda, bienes del hogar, la energía eléctrica, entre otros; en los intangibles se pueden contar las redes o relaciones sociales, el estado de la salud de la persona, su educación, entre otros. El acceso a los activos como conjunto de bienes y servicios puede darse por la vía del mercado o proporcionado por el Estado.

Para efectos del análisis de las brechas económicas y sociales se usarán algunos indicadores tomando en cuenta que son una aproximación o representación razonables del bienestar, observables y medibles, que dan cuenta de la brecha o desigualdades étnicas y que se cuenta con información confiable. Sin ser exhaustivos se han seleccionado los siguientes indicadores

⁴² Posibilidad en el sentido potencial o como la aptitud para alcanzar un mayor nivel de vida que puede ser sano o llevar a un deterioro del bienestar social. Por ejemplo, deterioro de medio ambiente, obesidad, entre otros.

económicos: acceso a la tierra, inversión pública, condiciones laborales (acceso a contrato), e ingresos salariales. En los indicadores sociales: la pobreza, la educación, la salud y el IDH.

A. Las brechas de la desigualdad de la tierra

La historia de Guatemala es la historia del racismo y la exclusión de los pueblos indígenas y a la vez, la historia de las luchas por el acceso a la tierra. Los grandes acontecimientos como la invasión y colonización española, la reforma liberal de 1871, la Revolución de 1944 no pueden explicarse sin comprender la disputa por el acceso, uso y propiedad de la tierra. Según Guerra Borges (2006, pág. 56) “el acontecimiento político y social de mayor significación durante el período revolucionario fue la reforma agraria impulsada por Árbenz”.

El Decreto 900, Ley de Reforma Agraria promulgada por el presidente Árbenz, se justificaba por la alta concentración de la tierra que obstaculizaba la modernización del agro guatemalteco. En ese período, según el Primer Censo Agropecuario (1950), se evidenció que el 2,2% de fincas con una o más caballerías de terreno concentraban el 72% de la tierra. Para el censo de 2003, las fincas iguales a mayor a una caballería tenían concentrado el 56% de la tierra distribuida en 1,9% de fincas. El índice de Gini de la tierra de ese año fue de 0,84.

El enfrentamiento armado que vivió el país entre la década de 1960 y mediados de 1990 tiene entre sus principales causas la concentración de la tierra, y como correlato la exclusión y subordinación, en particular de los pueblos indígenas. Por ello uno de los Acuerdos de Paz fue dedicado a la problemática socioeconómica y situación agraria (véase el recuadro 6). A pesar de la importancia de conocer la propiedad de la tierra que está en manos de la población indígena o mestiza/ladina, el censo agropecuario carece de información sobre la autoadscripción o pertenencia étnica.

Se hizo una estimación de la desigualdad étnica en la propiedad de la tierra por medio del análisis de conglomerados (clústeres). Esta técnica estadística permite clasificar un conjunto de elementos en grupos homogéneos y partir de ahí se pueden obtener características de cada uno de ellos, por lo que es de naturaleza descriptiva, exploratoria y no implica una relación causal o de dependencia.

Con esta metodología se obtuvieron cinco grupos o conglomerados de municipios asociados al promedio de extensión de las fincas, medido en manzanas⁴³, y al porcentaje de población indígena por municipio (véase el gráfico 4). Del primer al quinto conglomerado de municipios, el promedio de extensión de las fincas es de 49,4; 19,2; 5,9; 1,8 y 0,8; y el porcentaje de población indígena por municipio es de 16; 21,6; 35,3; 56,2 y 96,5. Al hacer una asociación de las dos series de números es clara la relación inversa: aquellos municipios donde el porcentaje de población indígena es del 16% la superficie por finca es 49,9 manzanas de tierra. En el lado opuesto, en municipios con alto porcentaje de población indígena, el tamaño de las fincas es pequeño.

⁴³ Una manzana = 10.000 varas cuadradas = 0,6987 hectáreas. Una caballería de terreno = 64,5816 manzanas = 45,125 hectáreas.

Recuadro 6

Del Decreto 900, Ley de Reforma Agraria al Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria de los Acuerdos de Paz

Decreto 900, Ley de Reforma Agraria. Artículo

La Reforma Agraria de la Revolución de octubre tiene por objeto liquidar la propiedad feudal en el campo y las relaciones de producción que la originan para desarrollar la forma de explotación y métodos capitalistas de producción en la agricultura y preparar el camino para la industrialización de Guatemala.

Acuerdo Socioeconómico y Agrario

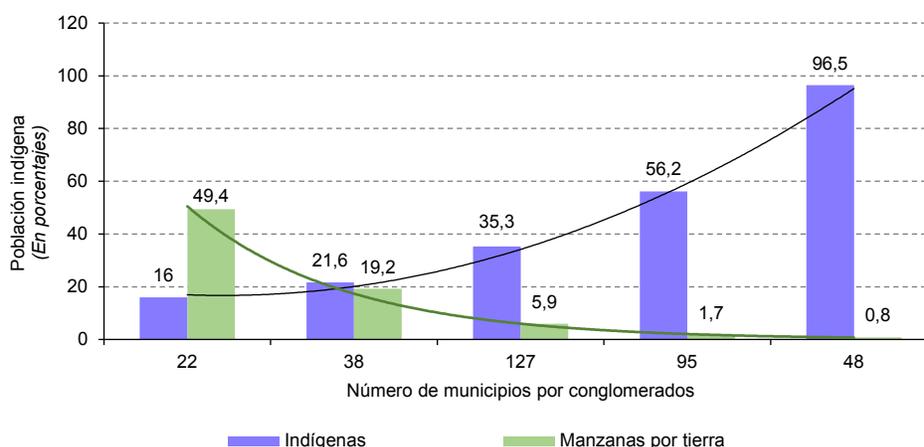
27. La resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural son fundamentales e ineludibles para dar respuesta a la situación de la mayoría de la población que vive en el medio rural, y que es la más afectada por la pobreza, la pobreza extrema, las iniquidades y la debilidad de las instituciones estatales. [...]

28. Dentro de la problemática del desarrollo rural, la tierra tiene un carácter central. Desde la conquista hasta nuestros días, los acontecimientos históricos, a menudo trágicos, han dejado secuelas profundas en las relaciones étnicas, sociales y económicas alrededor de la propiedad y de la explotación del recurso tierra. Han llevado a una situación de concentración de recursos que contrasta con la pobreza de la mayoría, lo que obstaculiza el desarrollo del país en su conjunto.

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 4

Guatemala: relación entre porcentajes de población indígena y tamaño promedio de las fincas por conglomerado de municipios



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), *IV Censo Nacional Agropecuario 2003 y XI Censo de población y VI de habitación 2002*, Guatemala.

Los resultados son promedios; al interior de cada municipio un indígena puede ser propietario de una gran extensión de tierra. Por otro lado, como se vio arriba, las desigualdades no son aisladas una de otra. Y, respecto al acceso, uso y propiedad de la tierra se tiene la interacción de la desigualdad étnica, de clase y de género. Al realizar un análisis al interior de cada uno de los conglomerados se observa que, en los estratos más pobres, la propiedad tiende a ser pequeña tanto en la población indígena como en la mestiza/ladina; el Censo Agropecuario también revela que la propiedad de la tierra es de los jefes de hogar o hijos varones. Las grandes concentraciones de tierra están en su mayor parte en población que se autoadscribe como ladina, blanca o de descendencia criolla.

B. A mayor población indígena menor inversión pública

En Guatemala la inversión pública se rige por los lineamientos que emite la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) por medio del Sistema Nacional de Inversión Pública. Su funcionamiento se inscribe en el Marco Conceptual: Sistema Nacional de Inversión Pública (SEGEPLAN, 2007). En el documento citado se plantea que se abandona la visión sectorial de la política pública y asume un enfoque territorial, lo que se considera importante por los estancos, duplicidad, vacíos y disputas por los recursos.

Textualmente se afirma que “cuanto menor sea el nivel de desarrollo de una región o territorio determinado, mayor será el rango de políticas y mayor énfasis en políticas básicas; cuanto mayor sea el nivel de desarrollo menor será el rango de políticas y mayor el énfasis en políticas de carácter universal”. En otras palabras, no todos los territorios tienen las mismas posibilidades y situaciones de progreso o riqueza. Existen territorios pobres y extremadamente pobres que necesitan con más apremio del Estado.

En sucesivos años se ha reiterado que los recursos de inversión pública “son los recursos que el sector público destina para crear, incrementar, modernizar, reponer, reconstruir y mejorar la capacidad del país de producir bienes y servicios, con el propósito de incrementar el bienestar de la sociedad” (SEGEPLAN, 2015, pág.53). Sin embargo, la política real ha ido en sentido contrario: las zonas más pobres del país tienen poca atención del Estado o sus instituciones son casi inexistentes. Son las zonas más desarrolladas del país las que se han beneficiado del presupuesto público y de la inversión. Entre las razones que explican esta situación están las políticas implementadas desde mediados de la década de 1980 que pusieron al centro el papel del mercado en la asignación de los recursos de que dispone la sociedad, y una sistemática reducción del papel del Estados y sus instituciones.

La realidad es que la relación entre inversión, crecimiento y bienestar no es lineal ni automática. La dificultad reside en que el crecimiento y el bienestar son dos fenómenos sociales que tienen su propia naturaleza y que ambos tienen múltiples determinaciones. Arriba se documentó el caso de Guatemala que tuvo un crecimiento económico por encima de la tasa de crecimiento de la población y la vez un retroceso en el bienestar de los hogares, situación que no es casual ni aislada de casos similares en América Latina.

El crecimiento y el bienestar de la población también está determinado por la concentración de la riqueza ya que permite capturar mayor proporción de los beneficios de la inversión; la naturaleza de las instituciones económicas y políticas que pueden ser débiles y capturadas por élites empresariales, estructuras paralelas ilícitas, entre otros; por el tipo y estructura productivas y por las estrategias de crecimiento económico. Por otro lado, se puede argumentar que factores ajenos a la inversión pueden generar crecimiento económico y este demandar más inversión.

Estache, Foster y Wodon (2004, pág. 3) señalan que “el debate acerca de la interacción entre la infraestructura y el crecimiento y, en particular, los efectos de la infraestructura sobre la productividad, no ha sido probado empíricamente”. Agregan que “una de las lecciones más dolorosas de la literatura técnica es que a menos que el gobierno tome medidas específicas al respecto, los beneficios derivados de las reformas tardan en llegar más a los verdaderos pobres que a los segmentos ricos de la población, y así la desigualdad en la distribución del ingreso se acentúa”.

Desde una perspectiva optimista se puede considerar que la inversión en infraestructura tiene efectos sobre la economía, la sociedad y la calidad de vida de los habitantes. Una llamada telefónica es útil y puede ser decisiva en una actividad recreativa o productiva; una carretera deficiente puede impedir el traslado a tiempo de un enfermo; la ausencia de energía eléctrica puede afectar el rendimiento de un estudiante, la apertura comercial requiere de inversión ante las exigencias de la competitividad (Perrotti y Sánchez, 2011, pág. 11).

En esta línea Romero (2008) constata que la inversión contribuye al bienestar de la población, como consecuencia del tipo de carretera (asfaltada, de terracería transitable todo el año, vereda) el acceso a la electricidad, agua potable, red de drenaje y educación. Los resultados arrojan una relación positiva entre los años de educación de la jefatura del hogar, el número de activos y la educación. La hipótesis es que los hogares al acceder a infraestructura reasignan sus recursos buscando un mayor bienestar. Parece obvio que una carretera asfaltada reduce los costos de movilización, y que el tiempo y recursos economizados pueden ser empleado en usos alternativos. En el cuadro 4 se observa que los hogares cuyo acceso es una vereda se reducen con poca variación del primer al último quintil. Por el contrario, con acceso a caminos de terracería, el porcentaje de hogares se reducen; cuando los hogares tienen acceso a carreteras asfaltadas aumenta los hogares situados en el último quintil.

Cuadro 4
Guatemala: hogares según tipo de carretera y quintil de ingresos

(En porcentajes)

Tipo de carretera	Quintil de ingresos				
	1	2	3	4	5
Vía asfaltada	21,2	26,9	38	39	41,1
Vía terracería	31,6	31,8	23	22,9	18,8
Vereda	47,2	41,3	39	38,1	40,1
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Wilson Romero, Guatemala, 2008, pág.46.

Considerando que la inversión, y específicamente, la inversión pública puede seguir distintas rutas es previsible que su impacto sea diferenciado entre diferentes grupos, estratos socioeconómicos o etnias. Al respecto se cuenta con el estudio realizado por Zapil (2015) titulado “A mayor pobreza, menor inversión”. En el estudio se indaga por medio del método multivariado de conglomerados y a lo largo de seis años la relación que hay entre la pobreza y la inversión pública. En dicho período la inversión no solo es baja con relación al PIB (entre 0,9% y 2,1% del PIB) sino que además es sesgada hacia los municipios que tienen menor pobreza.

Al analizar los datos de un solo año sin considerar los años previos, no se registra un patrón o tendencia territorial de la inversión. Lo que se observa parecen hechos aleatorios o casuísticos donde en unos años se invierte más que en otros, según el partido político que esté en el gobierno y la correlación de fuerzas en el Congreso de la República, donde finalmente se aprueba el presupuesto. Una posible conclusión es que la inversión pública en los territorios o ámbito municipal está determinada por la variable política. Pero hay otros factores para tener en cuenta.

Al analizar año con año donde se canaliza la inversión pública, se observa que en unos la inversión se privilegia determinados municipios y otros se canaliza hacia distintos municipios. En efecto, detrás de las decisiones de distribución del presupuesto público aparece el partido

gobernante y el diputado distrital con capacidad de negociación. Sin embargo, al seguir la secuencia de varios años en esta aparente aleatoriedad emerge una tendencia donde unos municipios son más beneficiados que otros, y aunque en uno o varios años reciban menos inversión con relación a otros, se ha ido dando un patrón de acumulación de inversión pública en zonas que ya cuentan con cierto nivel de desarrollo económico y social y por ende cuentan con mayor infraestructura básica en carreteras, agua potable, electricidad, drenajes, entre otros.

En el cuadro 5 se indica que a medida que los municipios tienen mayor población indígena, la pobreza es más alta. Sobre la base de los lineamientos de SEGEPLAN y las normas presupuestarias aprobadas cada año por el Congreso de la República, la inversión debiera canalizarse hacia aquellos municipios con carencias en infraestructura básica y con mayores niveles de pobreza. Sin embargo, la contradicción se da desde la aprobación del presupuesto que prioriza aquellos territorios de menor pobreza y se consolida con la ejecución.

Cuadro 5
Guatemala: a mayor población indígena, menor inversión pública

Descripción	Conglomerado 1	Conglomerado 2	Conglomerado 3	Conglomerado 4
Población indígena (en porcentajes)	5,1	10,1	71,9	93,1
Pobreza (en porcentajes)	34,9	59	51,9	78,2
Inversión asignada (en quetzales)	2 194,50	2 086,50	1 699,70	1 702,00
Inversión ejecutada (en quetzales)	1 108,10	960,30	78,70	787,60
Número de municipios	60	107	60	103

Fuente: Samuel Zapil, 2015 sobre la base de Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), 2013 y del Instituto Nacional de Estadística (INE), 2002; Wilson Romero y Samuel Zapil, 2009.

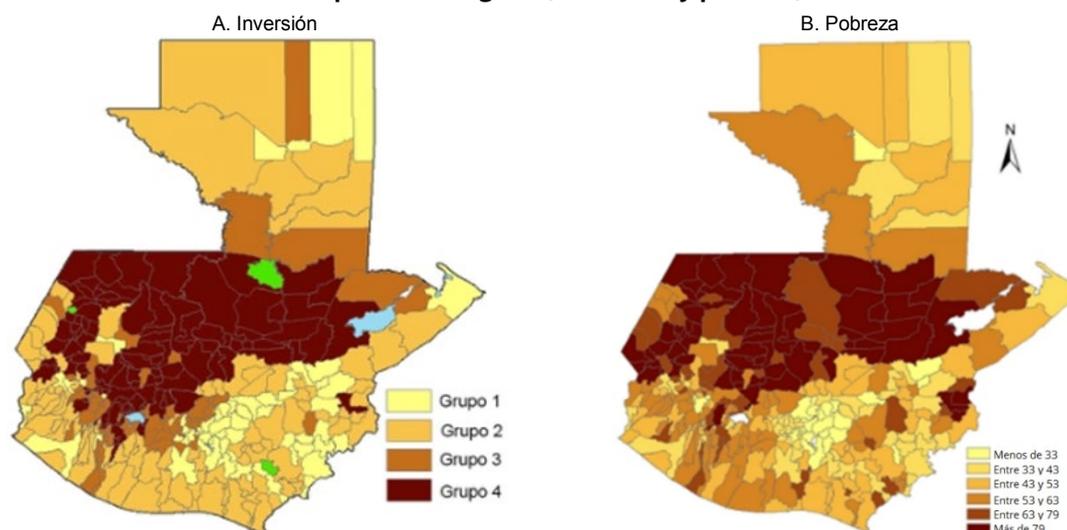
Nota: Los municipios de Raxhuhá, Unión Cantinil y Quesada se constituyeron después de la elaboración del Censo de Población 2002, por lo que no entran en el análisis de conglomerados.

Considerando los conglomerados de municipios 1 y 4 del cuadro 5, en el primero hay 60 municipios que en promedio tienen una población indígena del 5,1% y una incidencia de pobreza del 34,9%. Para ese grupo de municipios la inversión programada fue de 2.194,50 per cápita y la ejecutada de 1.108,10 quetzales. El último conglomerado los 103 municipios, tienen un promedio de población étnica del 93,1%; la pobreza asciende a 78,2%.

A pesar de esta realidad, la inversión fue 492,5 quetzales menos que la del primer conglomerado. De igual manera la ejecución para el último grupo de municipios fue 320 quetzales. Cuando ese hecho no es aislado, sino que se reproduce sistemáticamente año tras año en la mayoría de los municipios que tiene mayoría de población indígena, es razonable concluir que lo que se refleja en el mapa 2 es una expresión del racismo del Estado que además está enraizado en la sociedad guatemalteca.

Mapa 2

Guatemala: pueblos indígenas, inversión y pobreza, 2008-2014



Fuente: Inversión pública: sobre la base de información de Samuel Zapil, 2015 y datos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), 2013 y del Instituto Nacional de Estadística (INE), 2002; Pobreza: Wilson Romero y Samuel Zapil, 2009.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en estos mapas no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

C. El mercado laboral como reproductor de las desigualdades

La corriente dominante hoy en día es considerar que el salario está determinado por la productividad del trabajo. A su vez, la productividad depende, por un lado, de las capacidades, habilidades y destrezas innatas de las personas; por otro, de las capacidades, habilidades adquiridas a lo largo de la vida, la educación y la capacitación laboral. Este desarrollo es diferente en cada persona y por lo tanto serán diferentes las productividades del trabajo y las remuneraciones salariales. En el ámbito económico, social y espacial (un territorio, un país) el nivel general de salarios lo determina la oferta y la demanda de la fuerza de trabajo. Visto desde esta lógica las desigualdades de los salarios entre una persona, grupos sociales, territorios o regiones de un país se deben al “capital humano” y el funcionamiento del mercado.

El capital humano se define “como la suma de las inversiones en educación, formación en el trabajo, emigración o salud que tienen como consecuencia un aumento en la productividad de los trabajadores” (Giménez, 2005, pág. 105). Una forma más amplia de entender el capital humano sería definirlo “como los conocimientos, habilidades, competencias y atributos incorporados en los individuos y que facilitan la creación de bienestar personal, social y económico” (Keeley, 2007, pág. 33). Ambas definiciones coinciden en que el conocimiento, habilidades o atributos que poseen las personas para el mercado laboral son incorporadas desde fuera. Implícitamente esta incorporación se da por medio del proceso de educación formal o un acto consciente de ver la educación como una inversión o como resultado de las capacidades y habilidades innatas de los individuos.

Desde esta perspectiva teórica la diferencia de salarios entre la población indígena y mestiza/ladina es una consecuencia del capital humano acumulado a lo largo del ciclo de vida de las personas. Esto es, a mayor capital humano y mayor experiencia laboral mayor

productividad y por lo tanto ingreso más alto. Los bajos salarios que obtienen las mujeres y los indígenas se justificarían por tener menor capital humano o por el exceso de oferta de fuerza de trabajo (poca demanda de los empresarios). El desempleo es friccional u opción elegida por el trabajador ante salarios muy bajos.

Al respecto es necesario hacer algunas consideraciones sobre las diferencias salariales étnicas y de género. En primer lugar, es obvio que entre los seres humanos existen distintas desigualdades físicas, habilidades o capacidades innatas o adquiridas. También existen diferencias externas a las personas, como el grado de desarrollo de un territorio, entorno de recursos naturales, calidad de las instituciones, etc. y por ende se dan diferencias.

Sin embargo, el análisis de las brechas no es sobre las desigualdades salariales entre individuos derivadas de diferencias en capacidades y habilidades personales, sino en las desigualdades construidas históricamente, en el proceso de producción y reproducción de las condiciones de vida de los seres humanos y que dan como resultado asimetrías estructurales entre grupos sociales que, aunque pudieran darse en el marco legal, ser aceptadas socialmente, no tienen justificación económica ni ética. De ahí un componente normativo inherente al hablar de las brechas de las desigualdades de ingresos entre hombres y mujeres, entre la población indígena y mestiza/ladina.

1. La desigualdad en las contrataciones y condiciones de empleo

En la encuesta de condiciones de vida de 2006 la población indígena económicamente activa era del 61,6%, y el 41,5% restante era la inactiva. En cambio, la población mestiza/ladina económicamente activa era del 56,7%. Ocho años después las diferencias fueron insignificantes (55,3%)⁴⁴. En la población indígena la PEA descendió cinco puntos porcentuales, situándose en un 56,5%. Este porcentaje es similar a la población mestiza/ladina (56,5%). La proporción de la población ocupada (PO) es también similar entre ambos grupos en los dos años de realización de las encuestas. En 2006 la PO fue de 97,1% y 98,6%, y en 2014 fue de 95% y 96,9% para indígenas y mestizos/ladinos, respectivamente.

Cuadro 6
Guatemala: población económicamente activa y población ocupada, 2014

Población	Indígena	Mestiza/ladina	Total
Personas mayores a 10 años	4 629 364	7 665 532	12 294 896
Población económicamente activa			
Población económicamente inactiva (PEI) (%)	43,5	45,4	44,7
Población económicamente activa (PEA) (%)	56,5	54,6	55,3
Total PEI y PEA	100	100	100
Población ocupada y desocupada			
Desempleados (%)	5,0	3,1	4,3
Población ocupada (PO) (%)	95,0	96,9	95,7
Total de desempleados y PO	100	100	100

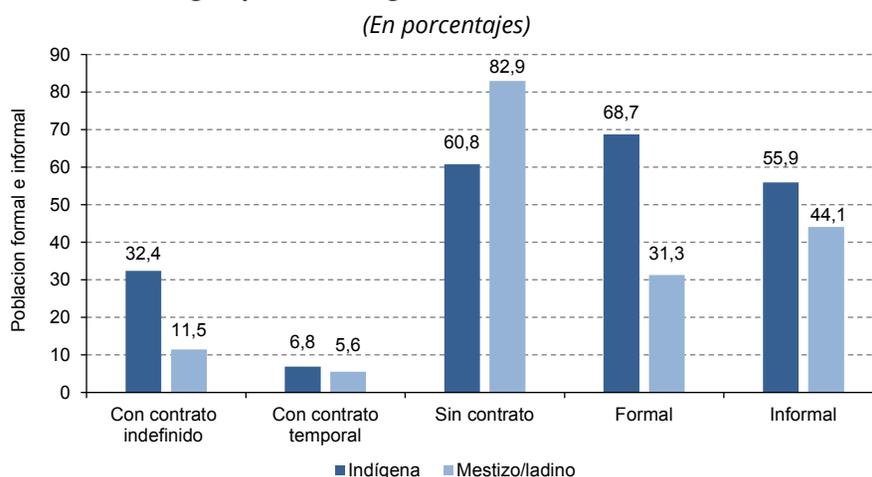
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)*, 2014.

⁴⁴ Para determinar si en alguna de las condiciones de trabajo o de participación laboral, el porcentaje de la población indígena era diferente de la población mestiza/ladina se aplicó la prueba de *diferencia de proporciones* de dos muestras utilizando el paquete estadístico R y la función `prop.test` con un nivel de confianza del 5%.

Las diferencias en el mercado laboral que son ocasionadas por la discriminación étnica empiezan a ser importantes desde las condiciones de contratación de trabajo. Estas se han agudizado desde mediados de la década de 1990 con el lento proceso de flexibilización laboral como parte de las medidas de hecho de las políticas del Consenso de Washington en el mercado laboral. Se ha vuelto común el contrato por servicios con el fin de eludir las prestaciones laborales, trabajos a destajo, por pieza, cuotas mínimas de venta, pero pagadas por salarios mensuales que conllevan jornadas superiores a las ocho horas (esto se observa en el comercio al menudeo, servicios, trabajo agrícola, entre otros); pagos inferiores a los salarios mínimos vigentes. Esta precarización laboral es generalizada pero afecta con mayor fuerza a la población indígena.

Para 2006 solamente el 14% de los asalariados indígenas contaba con contrato laboral frente a un 34% para los mestizos/ladinos. Estas proporciones, ya de por sí graves, se redujeron en un 18% el empleo por medio de contrato para los indígenas. En el gráfico 5 se evidencian las brechas de contratación para 2014: solamente el 11,5% de los indígenas tuvo contrato mientras que la proporción de mestizos/ladinos fue de 32,4%. En términos de empleo informal o precario se puede decir que de cada diez asalariados sin contrato, cuatro son mestizos/ladinos y seis son indígenas.

Gráfico 5
Guatemala: tipo de empleo y condiciones de contratación
según pueblos indígenas o ladino/mestizo, 2014
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)*, 2014.

La precarización laboral conlleva la informalización del empleo. Con base en el criterio seguido por el INE (que a su vez es tomado de la OIT) solamente el 29% de los indígenas tenían empleo formal. La situación era mejor para los mestizos/ladinos con un empleo formal del 71%, es decir una brecha de 41 puntos porcentuales menos para los indígenas. Para este sector, en 2014, el empleo formal mejoró levemente con un 31,3%, aunque se mantuvo la brecha respecto a los mestizos/ladinas que retuvieron un 68,7% del empleo formal, según se muestra en el gráfico 5⁴⁵.

⁴⁵ El sector informal incluye el conjunto de personas ocupadas en las siguientes categorías: 1) empleadores, empleados y asalariados de empresas de menos de seis personas; 2) quienes trabajan por cuenta propia o autónoma, excluyendo a profesionales y técnicos; 3) todos los familiares no remunerados; y 4) las y los ocupados en servicios domésticos (INE, 2016, pág. 66).

2. Las personas pertenecientes a los pueblos indígenas tienden a ocupar los puestos menos remunerados

Las condiciones de precariedad laboral están asociadas a un modelo de desarrollo agroexportador y que, producto de la discriminación, encuentra en la población indígena mano de obra barata. No es un hecho fortuito que sean los pueblos indígenas los que están en la actividad agrícola. En el cuadro 7 se puede leer que en dicho sector se concentra el 42% de los trabajadores que se autoidentifican como indígenas; por el contrario, los mestizos/ladino representan el 22,2%.

Existen factores culturales que inciden en la importancia que los pueblos indígenas le dan a la agricultura, pero también hay factores económicos que orillan al campesino indígena a situarse en sectores de más baja productividad, como la agricultura para el mercado interno, o los de alta productividad como los monocultivos de exportación que aprovechan los bajos salarios para competir internacionalmente. En cambio, en los servicios predominan los mestizos/ladinos, que para 2014 representaron 31,2%.

En sectores más dinámicos y con salarios altos de la economía, como las finanzas y la banca, hay una mayor proporción de empleados mestizos/ladinos con relación a los indígenas, y donde los salarios son mejor remunerados. El cuadro 7 ilustra que para 2006 y 2014, los indígenas tenían una menor participación en el sector financiero y bancario.

Cuadro 7
Guatemala: asalariados según rama de actividad, 2006 y 2014

(En porcentajes)

Actividad económica	2006			2014		
	Indígena	Mestizo/ladino	Total	Indígena	Mestizo/ladino	Total
Agrícola	32,5	16,7	21,4	42,7	22,2	29,0
Industria	29,2	28,7	28,8	20,8	22,3	21,8
Comercio	11,6	17,0	15,4	15,2	24,3	21,3
Servicios	26,2	37,1	33,8	21,2	31,2	27,9
Total	99	100	100	100	100	100
Finanzas y banca ^a	3,2	5,9	5,1	0,7	2,3	1,8

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)*, 2006 y 2014.

^a Para fines ilustrativos se desagregó el sector financiero bancario, incluido en el subtotal de los servicios.

Las asimetrías en el mercado laboral también se proyectan hacia las relaciones de poder y de capacidad de mando que dista de los consejos de los manuales de liderazgo y gestión empresarial, lo que se puede inferir de cómo sistemáticamente los indígenas, en promedio y como grupo social, tienen menos presencia en los puestos de mando y de mayor calificación. Al comparar los puestos de directivos y de profesionales frente a las ocupaciones que en la ENCOVI les denominan elementales, las brechas no dan lugar a dudas la discriminación hacia los pueblos indígenas: en 2014, el 21,7% de los mestizos/ladinos laboraban como directivos o profesionales frente a un 9,5% de los indígenas. Esta situación se invierte con las ocupaciones de menor calificación: la mitad de era ocupada por los indígenas.

Cuadro 8
Guatemala: ocupación laboral según grupo étnico

(En porcentajes)

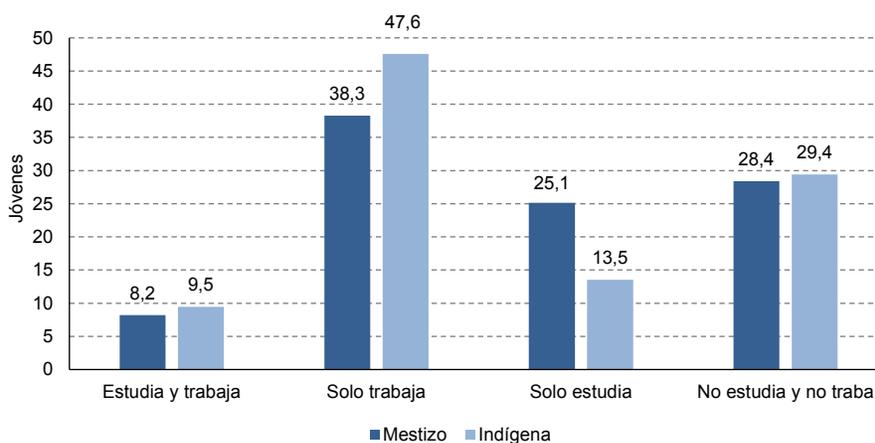
Ocupación	Indígena	Mestizo/ladino	Brecha
Directivos y profesionales	9,5	21,7	-12,2
Trabajadores de servicios y vendedores	14,5	19,6	-5,2
Agricultores y trabajadores calificados	7,2	4,5	2,8
Operarios	19	21	-1,9
Ocupaciones elementales	49,5	33,0	16,6
Total	100	100	0,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)*, 2014.

El racismo como producto social se reproduce a lo largo de la vida de una persona. Ya en los años de juventud esta diferencia se consolida con las pocas oportunidades y se agrava en condiciones de pobreza que obliga a las y los jóvenes a procurarse su propio sustento y contribuir al ingreso familiar. Este hecho se observa en el gráfico 6. La brecha se marca en la barra donde el número de indígenas que solo trabajan es mayor a los mestizos/ladinos, lo que está relacionado con que el porcentaje de jóvenes que solo estudian es menor al de los mestizos/ladinos.

Gráfico 6
Guatemala: jóvenes según situación de estudio y trabajo

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)*, 2014.

D. La discriminación salarial

1. Los determinantes de la discriminación salarial

Al considerar por qué hay diferencias salariales entre distintos grupos de la sociedad, previamente hay que referirse a qué es lo que determina el precio de la fuerza de trabajo, es decir, el salario. Desde la teoría económica se pueden mencionar factores como la formación del “capital humano”, la oferta y demanda de trabajadores, la segmentación del mercado, entre

otros. En el caso particular de Guatemala cada año se genera un debate en que se expresa en medios de comunicación donde se pone al centro el mercado y la educación: a mayor número de oferta de trabajo, el salario que se ofrece al trabajador será menor; a mayor preparación del trabajador (académico, conocimientos de ciertas tecnologías como la computación, dominio del idioma inglés, entre otros) mayor será el salario. Desde una posición marginal la academia y organizaciones sociales, se hace referencia al papel de la discriminación étnica y de género como realidades que afectan directamente el monto del pago salarial.

Una mirada rápida a cómo se conforman los precios en el mundo real, en particular el salario, da cuenta de una mayor complejidad que no es obvia a simple vista. Los más evidentes ya que aborda con mayor profusión la literatura económica (dominantes) son los atributo o características personales como la edad, estado civil, escolaridad y que en conjunto se les identifica con el “capital humano” (véase la sección C “El mercado laboral como reproductor de las desigualdades” de este capítulo IV). Para el caso de Guatemala, el modelo de desarrollo y su estructura económica, los factores institucionales y la discriminación⁴⁶ son todos factores que determinan el nivel salarial y su diferenciación entre grupos sociales (la desigualdad social u horizontal).

En efecto, el modelo de desarrollo y la estructura productiva de un país respecto a otro, marca diferencias importantes de salarios. Es conocido que un mismo trabajo con iguales niveles de productividad tiene un salario mayor en un país desarrollado que en uno de menor o bajo desarrollo. Ejemplos evidentes de esto se observan entre jóvenes que trabajan en restaurantes de hamburguesas y entre campesinos que cosechan tomate.

Esta diferencia se produce por la existencia de dos modelos de crecimiento, uno que se basa en el cambio tecnológico que crea innovaciones para una mayor ventaja competitiva, y otro modelo en que, “las empresas tratan de lograr una mayor competitividad económica posible por medio de, al menos parcialmente, la reducción de los costos laborales” (Llamas Huitrón, 2017, pág. 1). Esta situación se reproduce al interior del país en la que el nivel de salarios se corresponde con la actividad económica (véase el cuadro 7), en particular con las exportaciones agrícolas y la maquila, que por ley tienen un salario mínimo inferior al resto de las actividades económicas⁴⁷.

El factor institucional lo conforman el Estado, las instituciones que regulan el mercado laboral, las organizaciones empresariales, los sindicatos, el marco jurídico laboral, las actitudes, patrones o conductas de comportamiento, y los estereotipos que excluyen y discriminan. En el mapa 2 (véase en la página 60) se observa cómo la acumulación de la inversión pública a lo largo de seis años fue inferior en los municipios con mayor población indígena. En la distribución del ingreso nacional es decisivo el papel de las leyes laborales, nivel de organización empresarial y sindical. Esta relación empresa-sindicato es altamente desfavorable para los asalariados.

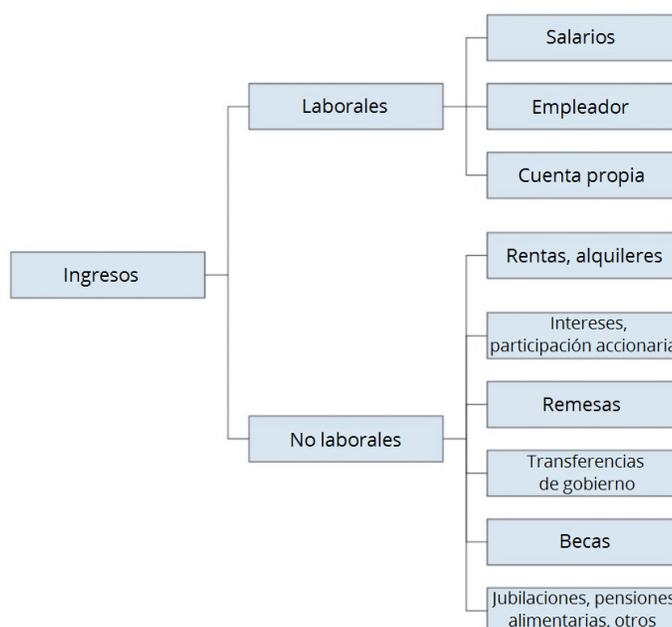
⁴⁶ No se desconoce que estos tres factores son el resultado del desenvolvimiento histórico heredado desde la Colonia, reproducido en el patrón de crecimiento primario exportador, en el período de sustitución de importaciones y en el modelo neoliberal vigente en la actualidad.

⁴⁷ El Acuerdo Gubernativo Núm. 297-2017 estableció para el 2018 los siguientes salarios mínimos: en el campo del trabajo no agrícola y agrícola: Q90,16 por día; en las actividades exportadoras y de maquila Q82,46 por día. En ambos casos se agrega una bonificación mensual de Q250,00.

2. Las brechas de la desigualdad salarial

Para determinar las diferencias salariales entre la población indígena y la mestiza/ladina se elaboró el agregado de ingresos laborales siguiendo la metodología del Informe Evaluación de la pobreza en Guatemala 2003 (Banco Mundial, 2004), que se integró con los datos para la primera y segunda actividad económicamente remunerada (véase el diagrama 3). El agregado incluye los sueldos y salarios, prestaciones monetarias (bono 14, aguinaldo, bono vacacional) y no monetarias (alimentos, transporte y ropa).

Diagrama 3
Guatemala: agregado de ingresos



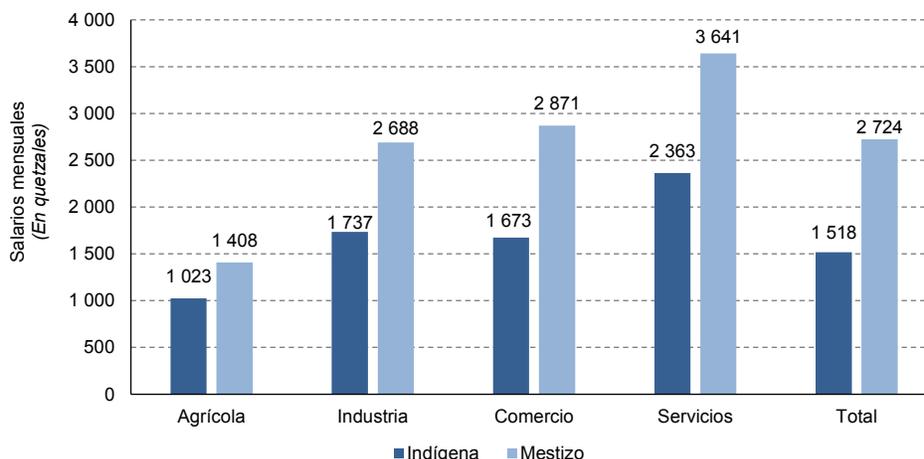
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)*, Guatemala, 2014.

En 2006 los salarios promedio mensuales fueron de 1.983 quetzales; para los indígenas fue de 1.215,37 quetzales y los mestizos/ladinos de 2.330,51 quetzales. La brecha entre ambos salarios fue de 1.115,14 quetzales. Esto equivale a que por cada quetzal que recibió un mestizo/ladino por concepto de salario, el trabajador/a indígena recibió un 48% menos de salario. Y para 2014 la diferencia fue de -44%. En otros términos, el salario de la población mestiza/ladina es 1,9 y 1,8 veces mayor que el de la población indígena. En conclusión, la discriminación salarial por la condición de ser indígena se manifiesta en que la brecha es persistente en el tiempo y en las diferentes actividades económicas (véase el gráfico 7).

En el área rural los salarios son más bajos que el urbano, pero son las personas pertenecientes a los pueblos indígenas las que tiene la peor paga salarial. Lo mismo sucede en la parte urbana. En promedio un trabajador indígena tiene un salario mensual de 1.824 quetzales en cambio el mestizo/ladino su ingreso salarial es de 3.207 quetzales. Esto significa que un ladino gana 1.383 quetzales mensuales más que el indígena. La brecha se amplía cuando se compara un mestizo/ladino urbano con un indígena rural. El primero gana 2,5 veces más que el indígena.

Gráfico 7

Guatemala: salario mensual promedio por actividad económica y grupo étnico
(En quetzales de cada año)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)*, Guatemala, 2014.

En el cuadro 9 se refleja una de las consecuencias del racismo: aun suponiendo diferencias en el conjunto de la formación de capacidades humanas, ubicación de la residencia, actividad económica, entre otras, las diferencias salariales promedio no debieran ser significativas entre dos personas que tienen el mismo nivel educativo. Sin embargo, la discriminación étnica condiciona la diferenciación salarial. La brecha se hace mayor en los niveles superiores de escolaridad.

Cuadro 9

Guatemala: salario mensual promedio por actividad económica según pueblos indígenas o ladino/mestizo

(En quetzales)

Nivel educativo	Indígena	Mestizo/Ladino	Brecha
Ninguno	1 022	1 412	-390
Primario	1 312	1 843	-531
Básico	1 589	2 252	-663
Diversificado	2 625	3 379	-754
Superior	4 613	6 563	-1 950
Nacional	1 518	2 724	-1 206

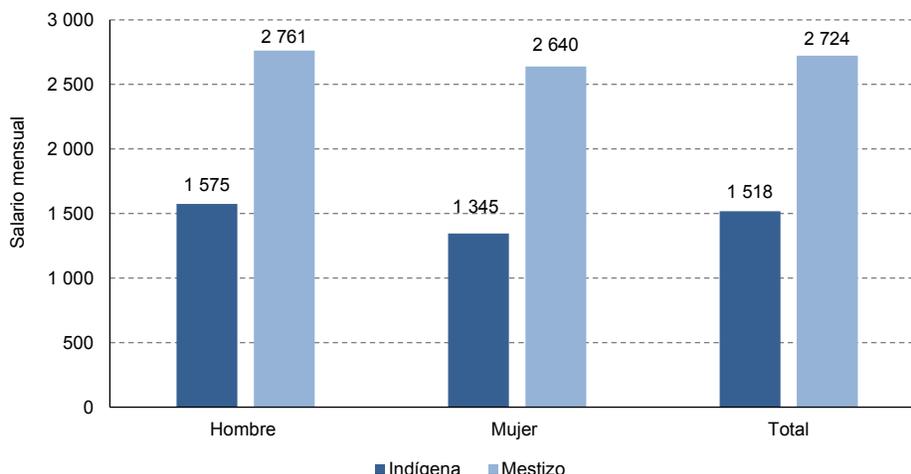
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)*, Guatemala, 2014.

En el cuadro 9 también se observa que, sin ninguna formación escolarizada, el mestizo/ladino tiene un ingreso superior a 399 quetzales mensuales. Si alcanza la educación primaria, lejos de reducirse, la brecha se amplía a 531 quetzales. Ya en el nivel universitario la brecha es de 1.950 quetzales mensuales.

La discriminación salarial por el racismo se expresa tanto para hombres como para mujeres, sin embargo, la brecha es mayor cuando la persona es indígena y mujer. Respecto a un hombre mestizo/ladino la brecha se amplía a 1.416 quetzales mensuales, que es 210 quetzales por encima de la diferencia entre hombres y mujeres en el ámbito nacional.

Gráfico 8

Guatemala: salarios mensuales por sexo según pueblos indígenas o ladino/mestizo
(En quetzales)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)*, Guatemala, 2014.

Cuadro 10

Guatemala: distribución de los asalariados por el número de salarios mínimos devengados según pueblos indígenas o ladino/mestizo

(En porcentajes)

Cantidad de salarios mínimos	Indígena	Mestizo	Total
Debajo del salario mínimo	84,3	57,6	66,8
Un salario mínimo	13,4	33,8	26,8
Dos salarios mínimos	1,7	4,9	3,8
Tres o más salarios mínimos	0,6	3,7	2,6
Cuatro o más salarios	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)*, Guatemala, 2014.

E. El racismo como causa de la desigualdad económica

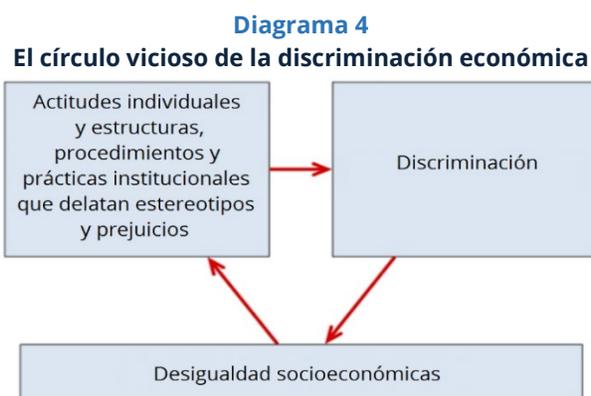
En párrafos anteriores se hizo un breve recorrido sobre los principales factores de desigualdad y sus expresiones en el ámbito económico. De lo expuesto se infiere que la desigualdad social o desigualdad horizontal tiene diversas causas, como la concentración de la riqueza y los ingresos, en particular la tierra, las políticas públicas como la inversión, la política fiscal, la política laboral, el acceso a bienes y servicios públicos, las instituciones formales e informales, público, privadas que reproducen de generación en generación, las prácticas racistas, entre otras.

Reconociendo la multicausalidad de la desigualdad se ha puesto el énfasis en lo económico por la importancia que tiene en la distribución del ingreso. En efecto, dada una distribución de la riqueza, las sociedades tienen dos instrumentos fundamentales para la redistribución: la política salarial y la política fiscal. Por otro lado, aunque también se ha puesto el énfasis en la discriminación étnica, en términos generales, esta se ha abordado como parte de la discriminación económica. Para analizar directamente la discriminación y desigualdad étnica,

se tiene que enfrentar el reto de “aislar” el fenómeno del racismo de otros factores que están presentes en las desigualdades sociales.

Una primera aproximación es partir identificando cuándo puede hablarse propiamente de discriminación económica. Su identificación es posible porque se puede observar y medir por medio del ingreso salarial. El ingreso, quizás es una forma restringida de medir el bienestar considerando que hay muchos satisfactores que no pasan necesariamente por el mercado y que los hogares rurales e indígenas tienen formas propias y estrategias de reproducción de sus condiciones de vida no mercantilizadas, pero el ingreso salarial es la principal fuente para la adquisición de bienes y servicios. Por lo que al cuantificar los ingresos laborales que en promedio devenga la población indígena y la mestiza/ladina se puede conocer la discriminación económica, que es una de las principales expresiones de la discriminación étnica.

La discriminación económica se produce 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 característica personal 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 grupos de la población no discriminada (Romero, 2007).



Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), *La hora de la igualdad en el trabajo*, 2003.

Haciendo una semejanza con la discriminación económica, se puede afirmar que existe discriminación étnica si se establece que para dos grupos sociales las principales características de producción, educación u otras variables que son relevantes en la determinación de los salarios, son iguales, pero que a pesar de ello uno de los dos grupos étnicos recibe un trato diferenciado que limita o menoscaba sus ingresos monetarios, produciéndose una diferencia que es persistente en el tiempo y el espacio. La metodología que se aplica trata de medir si la diferencia entre dos niveles de ingresos es estadísticamente diferente. Entre los principales métodos estadísticos de análisis están Oaxaca-Blinder y el Emparejamiento por puntaje: Propensity Score Matching (PSM) (véase el anexo 2: “Apartado metodológico”).

En el primer ejercicio se tomaron en cuenta los salarios mensuales (véase el cuadro 11). Considerando que los dos grupos tienen las mismas características en cuanto a nivel educativo, edad y actividad económica, se puede afirmar que los resultados se explican por la diferencia étnica. En términos estadísticos los resultados indican que la diferencia de salario entre los

indígenas y mestizos/ladinos es significativa. En 2006 la diferencia fue de 298,5 quetzales mensuales a favor de la población mestiza/ladina, en 2014 tuvo un pequeño incremento.

Cuadro 11
Guatemala: brechas de desigualdad en salarios mensuales, 2000-2014

Año	Indígena	Mestizo/ladino	Diferencia	Estadístico t
2006	1 238,18	1 536,67	-298,5	-10,9
2014	1 617,76	1 933,80	-316,0	-11,6

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)*, Guatemala, 2006 y 2014.

Nota: Véase en el anexo 2: "Apartado metodológico" para una explicación técnica del procedimiento y resultados.

Una segunda prueba fue estimar el salario promedio por hora. Los resultados son coherentes con los salarios por mes. Producto de la discriminación el mestizo/ladino ganó 1,32 quetzales por hora, lo que representó una diferencia menor o pérdida de ingreso para la población indígena.

Cuadro 12
Guatemala: brechas de desigualdad en salarios por hora, 2000-2014 ^a

Año	Indígena	Mestizo/ladino	Diferencia	Estadístico t
2006	6,66	7,98	-1,315	-9,58
2014	8,69	9,91	-1,218	-7,766

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)*, 2006 y 2014

^a Véase el anexo 2: "Apartado metodológico".

Capítulo V

Las brechas sociales

En 2006 la población guatemalteca ascendió a los 13 millones de habitantes que integraban 2,6 millones de hogares. Para 2014 se estimó una población de 16 millones. Entre los principales cambios está el lento proceso de urbanización que a la fecha se estima en 50%. Con respecto a la etnicidad hay un significativo tránsito de los pueblos indígenas hacia las áreas urbanas al pasar de un 32,8% a 37,1%, entre 2006 y 2014, lo que equivale a un incremento del 13% de población urbana indígena en ocho años. También hay una lenta reducción del número de hijos por hogar.

A. La pobreza

En el mismo período la pobreza y la extrema pobreza se incrementó en aproximadamente ocho puntos porcentuales, lo que significa que de cada diez habitantes dos personas se encuentran en condiciones de extrema pobreza y seis en pobreza. Por el contrario, en América Latina la pobreza se ha venido reduciendo. La pobreza resume las profundas diferencias socioeconómicas de la sociedad guatemalteca, y particularmente entre la población indígena y la mestiza/ladina.

Estas desigualdades, por sus raíces históricas y profundidad, están a flor de tierra en el área urbana y rural, en el ámbito de las actividades económicas, laborales, acceso a bienes, recursos y oportunidades, en los espacios de representación popular. Estas brechas, a pesar de su evidencia empírica, en el pasado fueron invisibilizadas por la falta de información estadística, y en el presente, subestimada en la recolección y sistematización de la información. Quizás uno de los casos más graves es la ausencia de un módulo que relacione a los pueblos indígenas con el uso, tenencia y propiedad de la tierra en el Censo Nacional Agropecuario de 2003.

La primera estimación de la pobreza se hizo en 1989 con la Encuesta Nacional Sociodemográfica (ENS). Sin embargo, fue hasta el año 2000 que se realizó la primera encuesta conocida como ENCOVI con el fin de estimar la pobreza. Con la información recabada, el Banco Mundial (2004) efectuó una evaluación de la que interesa resaltar que, según la ENS, la pobreza tendió a reducirse en la década de 1990 al pasar de 62% a 56,4% en 2000. Pero ese nivel de pobreza es alta, predominantemente rural y significativamente mayor en la población indígena.

La pobreza extrema es casi exclusivamente rural, ya que nueve de cada diez personas vivían en extrema pobreza. De ahí la expresión de que en Guatemala la pobreza tiene rostro

rural e indígena. La desigualdad territorial se ve reflejada en que el noroccidente y parte central del país concentra la mayor pobreza, que son los lugares donde habita el mayor porcentaje de población indígena. Dos tercios de la niñez viven en condiciones de pobreza y con altos niveles de desnutrición. Guatemala es uno de los países más desiguales del mundo, y el estudio del Banco Mundial (2004, págs. 8-10) sugiere que esa desigualdad es uno de los principales obstáculos para superar la pobreza.

Cuadro 13
Guatemala: población total, urbana y pobreza según pueblos indígenas o ladino/mestizo, 2006 y 2014

Total de hogares	Indígena	Mestizo/ladino	Total
Población 2006	4 973 138	7 990 816	12 987 829
Población 2014	6 201 540	9 800 464	16 002 004
Población urbana 2006	32,8	57,7	48,1
Población urbana 2014	37,1	57,4	49,5
Hijos entre 0 y 14 años 2006 (núm.)	2,2	1,4	1,7
Hijos entre 0 y 14 años 2014 (núm.)	1,8	1,2	1,4
Población pobre extrema 2006 (%)	27,2	7,7	15,3
Población pobre extrema 2014 (%)	39,8	12,8	23,4
Población pobre no extrema 2006 (%)	47,6	28,5	35,9
Población pobre no extrema 2014 (%)	39,4	33,8	35,9
Población no pobre 2006 (%)	25,2	63,8	48,8
Población no pobre 2014 (%)	20,8	53,4	40,7

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)*, Guatemala, 2006 y 2014.

Recuadro 7

Los primeros estudios sobre la pobreza

Tres encuestas permiten calcular las tasas de pobreza a nivel nacional durante la década pasada: a) la Encuesta Nacional Socio demográfica (ENS) de 1989; b) la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares (ENIGFAM) 1998-1999, y c) la Encuesta Nacional Sobre Condiciones de Vida (ENCOVI) realizada en 2000.

[...]

Similitud en los patrones y tendencias entre estudios y encuestas. Pese a las dificultades que implica establecer comparaciones, los diversos estudios y encuestas dan patrones bastante consistentes. A lo largo del tiempo, la pobreza resulta haber disminuido entre 62% y 63%, en 1989 entre 54% y 56% a fines de los años noventa. Además, todos los estudios sugieren patrones similares como mayor pobreza y empeoramiento de las condiciones de vida generales en las áreas rurales y entre la población indígena. La similitud que muestran estas tendencias y patrones es más importante para la elaboración de políticas que las cifras o tasas exactas de pobreza para un año en particular

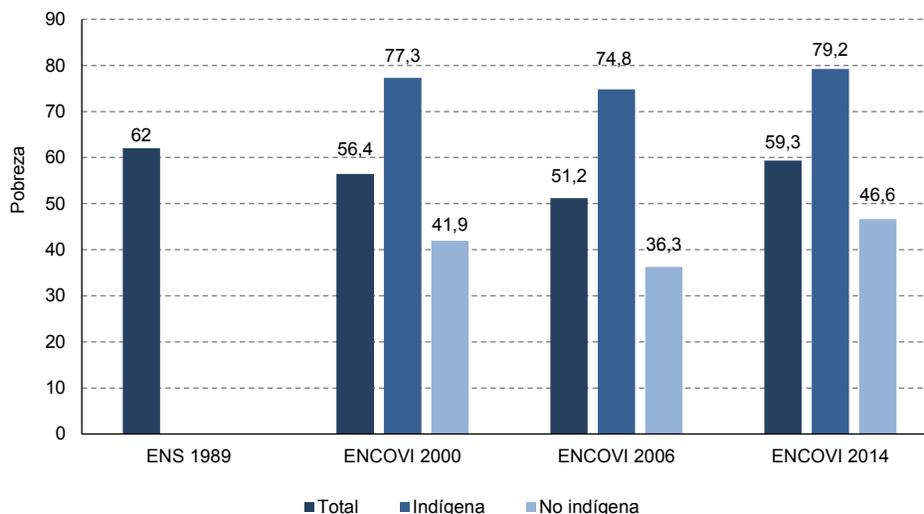
Fuente: Banco Mundial, 2004, pág. 9.

En el gráfico 9 se puede observar que la pobreza, aunque afecta a más de la mitad de la población guatemalteca, es más alta en los pueblos indígenas. En 2000 el 77% de los indígenas estaba en condiciones de pobreza, esta bajó levemente para 2006, sin embargo, en la última medición la pobreza se situó dos puntos porcentuales por encima del inicio del siglo XX. Considerando que la línea de pobreza para ese año fue de 10.218 quetzales por persona al mes, esto equivale a que de cada diez indígenas ocho tenían que sobrevivir con 28 quetzales al día, es decir, 9,33 quetzales por tiempo de comida.

Gráfico 9

Guatemala: pobreza según pueblos indígenas o ladino/mestizo, 1989, 2000, 2006 y 2011

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos para 1989 de Banco Mundial, 2004, pág. 9; para 2000, 2006 y 2011 con base en datos de Instituto Nacional de Estadística (INE), Guatemala.

Aunque la pobreza se redujo cinco puntos porcentuales de 2000 a 2006, en los pueblos indígenas esta disminuyó más lentamente que la de los mestizos/ladinos, dando como consecuencia un incremento de la brecha. En el período de 2006 a 2011 la brecha fue menor causado por un deterioro de las condiciones de vida de las capas medias urbanas y mestizas/ladinas que se vieron pauperizadas por la precarización laboral y la pérdida del poder adquisitivo de la moneda.

El hecho de que cuatro quintas partes de indígenas y la mitad de mestizo/ladinos estén enfrentando el flagelo de la pobreza no tiene justificación económica, ni ética. Guatemala, si bien no ha tenido los niveles de crecimiento de la década de 1970 durante más de medio siglo ha crecido a una tasa superior al uno por ciento por encima del crecimiento de la población.

B. El acceso a servicios

El acceso a servicios básicos como electricidad, agua y drenaje también reflejan la brecha en las condiciones de vida de la población indígena y la población mestiza/ladina. Para 2014, el 21,1% de la población indígena careció de acceso a los tres servicios y solo el 20,6% accedió a todos los servicios. En cambio, los mestizos/ladinos el 8,4% no accedió a ningún servicio y el 45,2% tuvo los tres servicios. Con respecto a 2006 hubo una leve mejoría para los pueblos indígenas en el acceso a electricidad ya que para ese año solo el 18% tenía acceso y ese porcentaje se elevó a 24,4% para 2014.

Cuadro 14
Guatemala: acceso a servicios, según pueblos indígenas o ladino/mestizo, 2014

(En porcentajes)

Servicio	Indígena	Mestizo	Total
Ningún servicio	21,1	8,4	12,9
Solo agua	5,2	2,7	3,6
Solo drenaje	1,1	1,3	1,2
Solo electricidad	24,4	18,1	20,3
Drenaje y electricidad	6,1	6,2	6,2
Agua y drenaje	1,3	1,4	1,3
Agua y red de electricidad	20,4	16,7	18,0
Todos los servicios	20,6	45,2	36,5
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)*, Guatemala, 2014.

C. Seguridad social

Debido a la distribución del producto social global entre el trabajo y el capital, la protección social se convierte en uno de los principales instrumentos para reducir las brechas sociales y en general para la inclusión social. La protección social está garantizada por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 9, incluyendo el seguro social⁴⁸. En Guatemala, el ente encargado de la seguridad social es el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) mediante el sistema contributivo.

Sin embargo, el IGSS solamente atiende a aquellos trabajadores que tienen el privilegio de tener un contrato formal con las empresas que tienen tres o más trabajadores y que estén inscritos en el IGSS. La protección a los miembros de la familia del trabajador afiliado se circunscribe a las esposas por maternidad en la ciudad capital o por enfermedad y accidentes en los departamentos y a los hijos menores de siete años⁴⁹. Sobre esta base se calcularon los resultados que se presentan en el cuadro 15 donde se observa las personas atendidas por el IGSS según grupo étnico. Se agregó a las personas que tiene un seguro médico privado.

Según estimaciones realizadas con la ENCOVI la ausencia de protección social es alta y se ha agravado entre 2006 y 2014. La desprotección social, del IGSS o privada, pasó de 85% a 89% en dicho período. Pero en la población indígena es mucho mayor. Para 2006 solamente 6,1% de indígenas estaban cubiertos por el IGSS, y este se redujo a 3,6% para 2014. En las dos encuestas se registra que en promedio solamente el 0,5% de indígenas tuvieron posibilidades de pagar un seguro privado. La brecha entre indígenas y mestizo/ladinos se redujo de diez a nueve puntos porcentuales como resultado de una mayor desprotección de los mestizos/ladinos. Uno de los principales factores que ha agravado la desprotección social es la flexibilización laboral mediante la contratación del trabajador bajo la figura de “contrato por servicios” con lo que se eluden las prestaciones laborales a las que tiene derecho el trabajador.

⁴⁸ Los DESC, en su artículo 9, expresan que “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”.

⁴⁹ Véase [en línea] <http://www.igssgt.org/preguntas.php> [fecha de consulta: 19 de marzo de 2018].

Cuadro 15**Guatemala: acceso a seguro de salud de los afiliados y familiares, 2006 y 2014***(En porcentajes sobre total de la población)*

Clase de seguro	2006		2014	
	Indígena	Mestizo/ladino	Indígena	Mestizo/ladino
Seguro privado	0,6	3,2	0,4	1,6
IGSS	6,1	16,3	3,6	12,7
IGSS y privado	0,1	0,9	0,1	0,5
Ninguno	93,3	79,6	95,8	85,0
Otro	0,0	0,0	0,0	0,2
Total	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)*, Guatemala, 2006 y 2014.

D. Educación

El acceso a la educación se ha ido equiparando entre la población indígena y la población mestiza/ladina. Para los dos años que se analizaron las diferencias son mínimas y con tendencia a ir disminuyendo, según se observa en el cuadro 16. En este mismo cuadro se observa que, a pesar de tener el mismo nivel de escolaridad, la igualdad se desdibuja cuando el indígena ingresa al mercado laboral.

En 2014 el promedio de años cursados de educación en el nivel primario es igual para indígenas y para mestizos/ladinos⁵⁰. En cambio, la diferencia salarial para el mismo nivel de años de escolaridad fue de 390 quetzales (véase el cuadro 9). De igual forma el promedio de años de educación para quienes tienen estudios superiores fue de 15,1 para indígenas y 15,6 para mestizos/ladinos. A pesar de la equidad en años de escolaridad, la brecha salarial aumentó de 390 quetzales a 1.206 quetzales.

Cuadro 16**Guatemala: años de educación por nivel, 2006 y 2014**

Nivel	2006		2014	
	Indígena	Mestizo/ladino	Indígena	Mestizo/ladino
Primaria	3,4	3,8	3,8	3,9
Básicos	8,1	8,2	8,2	8,3
Diversificado	14,4	14,4	14,4	14,4
Superior	14,8	15,9	15,1	15,6
Total	4,8	6,9	5,6	7,5

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)*, Guatemala, 2006 y 2014.

⁵⁰ La diferencia no es estadísticamente significativa.

E. Desarrollo humano

Según el PNUD de Guatemala, el desarrollo humano es un enfoque que considera las condiciones en el que las personas pueden desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses, lo que lleva implícito tres objetivos: el bien-estar que se refiere a los funcionamientos de una vida valiosa; la agencia entendida como la capacidad de las personas de definir, elegir y actuar de acuerdo a sus preferencias y de su noción de bien-estar; y la justicia en cuanto ordenamientos social que posibilita el bien-estar y la agencia.

Para determinar el nivel de desarrollo el PNUD hace uso del índice de desarrollo humano (IDH) que está integrado por tres dimensiones: el índice de salud con el fin de reflejar las condiciones de protección social y las condiciones de la vivienda (personas por dormitorio, acceso a agua y saneamiento, y tipo de piso de la vivienda). El índice de educación que mide los años de escolaridad y la escolaridad esperada entre los 7 y 25 años. Y el indicador del nivel de vida que incluye los ingresos laborales y no laborales de la familia por persona (véase el anexo metodológico, PNUD, 2016, págs. 370-371).

Entre el período de 2000 y 2006 el IDH tuvo una mejora significativa al pasar de 0,421 a 0,483, sin embargo, en los años posteriores se dio una desaceleración que situó el indicador en 0,492. El logro alcanzado por el IDH de educación fue contrarrestado por el estancamiento en el de salud y el deterioro de los ingresos de los hogares. Para la población indígena hubo una leve mejora del IDH de 0,37 a 0,40 entre el 2006 y 2014, es decir un incremento de 0,03, en cambio para la población mestiza/ladina fue de 0,01.

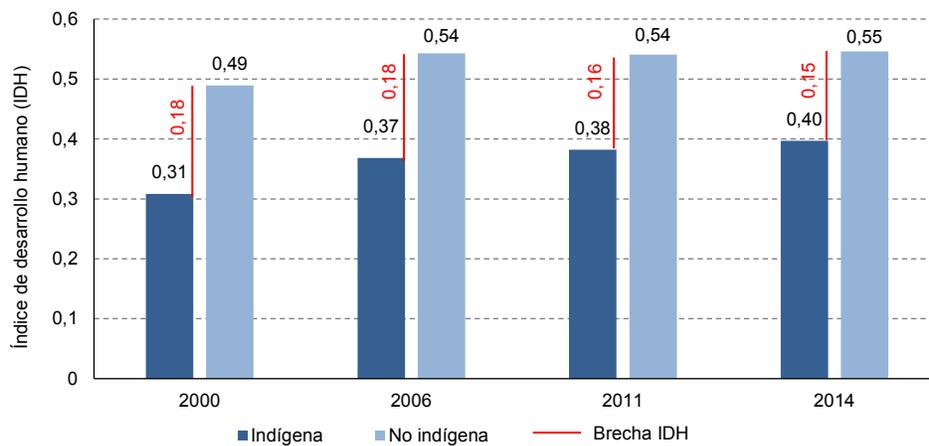
Aunque hay un modesto cambio positivo, al comparar la posición de Guatemala es preocupante respecto al IDH alcanzado por otros países. Si el total de países se divide en cuatro niveles de desarrollo: muy alto, alto, medio y bajo. De acuerdo con el IDH mundial, Guatemala se sitúa entre los países de desarrollo medio al ocupar la casilla 125 con respecto a 188 países.

Al estimar el IDH para la población indígena y mestiza/ladina se obtienen dos conclusiones: en el ámbito interno, persiste la brecha entre las dos poblaciones con una diferencia significativa entre de 0,18 y 0,15 para 2000 y 2014, respectivamente (véase el gráfico 10, las cotas en color rojo). Para la pequeña reducción de la brecha contribuyó, por un lado, el leve incremento de mejoraría para la población indígena, y por otro, el estancamiento del IDH para los mestizos/ladinos.

En el ámbito externo, al hacer una simple equivalencia entre el IDH de la población indígena y de la mestiza/ladina con el IDH a nivel mundial, los indígenas bajan de la posición de nivel de desarrollo medio (como promedio del país) al nivel de desarrollo bajo y la población mestiza/ladina se reubica de un nivel de desarrollo bajo a un nivel de desarrollo alto. Es decir, el nivel de desarrollo de los indígenas es similar al de los países de desarrollo bajo, y el de los mestizos/ladinos, al de los países de desarrollo alto.

Gráfico 10

Guatemala: índice de desarrollo humano (IDH), según pueblos indígenas o ladino/mestizo, 2000, 2006, 2011 y 2014



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Índices de desarrollo humano y subíndices*, Guatemala, 2018⁵¹.

⁵¹ Véase [en línea] <http://desarrollohumano.org.gt/estadisticas/estadisticas-desarrollo-humano/indice-de-desarrollo-humano-segun-componentes/> [fecha de consulta: 17 de abril de 2018].

Capítulo VI Conclusiones

a) *El país ha avanzado en reconocer la existencia de una sociedad diversa étnica y culturalmente, en su legislación y en algunas políticas públicas. Sin embargo, existe una brecha sensible y creciente entre los contenidos de las leyes y políticas vigentes y su grado efectivo de implementación. Esto aplica para buena parte del Convenio 169 de la OIT, los Acuerdos de Paz, la Ley de Acceso a la Información Pública, Ley de Idiomas Nacionales y la Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial, entre otros.*

b) *Los datos expuestos a lo largo del estudio permiten afirmar que esta brecha responde al racismo y la discriminación que están arraigados en las estructuras del Estado y que se practican cotidianamente. Es importante notar que la debilidad de las instituciones públicas está afectando la capacidad del Estado de implementar políticas públicas en general. En los últimos años, la lucha legítima y necesaria contra la cooptación del Estado y sus mecanismos de corrupción e impunidad, así como el rescate de las instituciones públicas, han tendido a desplazar de la agenda nacional no solo el desafío de eliminar el racismo, la discriminación y la desigualdad, sino la agenda de desarrollo nacional en general.*

c) *El incremento de las denuncias por discriminación racial es un indicador positivo de que existen mejores condiciones para ejercer el derecho a la no discriminación. Sin embargo, el hecho de que resulte altamente complejo aplicar el delito de discriminación contenido en el artículo 202 bis del Código Penal para promover el cambio de comportamientos discriminatorios constituye una barrera para defender plenamente este derecho.*

d) *Los grandes hitos de política pública para combatir el racismo, la discriminación y la desigualdad en Guatemala, han enfatizado la dimensión del reconocimiento de la diversidad de identidades culturales de los pueblos indígenas, por sobre las dimensiones de redistribución y de representación. La nueva generación de políticas públicas deberá complementar estos avances con políticas que propicien una mejor redistribución del producto social global y con políticas que aseguren que los pueblos indígenas tengan una justa representación en los espacios de decisión pública.*

e) *También existen avances institucionales y una mejoría en algunos indicadores sociales. Entre las mejoras está un mayor acceso a los servicios de electricidad, agua y drenajes. También se observa que las diferencias de acceso a la educación entre la población indígena y la mestiza/ladina en los distintos niveles educativos no son estadísticamente significativas. De esta manera, es posible concluir que existe una lenta tendencia a reducir las brechas sociales entre la población indígena y la mestiza/ladina. Sin embargo, al desagregar el Índice de*

Desarrollo Humano, se observa claramente que la sociedad está frente a dos niveles de distintos de desarrollo: el nivel alto alcanzado por la población mestiza/ladina y el nivel bajo de la población indígena.

f) *El cierre de brechas en los indicadores sociales es insuficiente para revertir el racismo y la discriminación.* En un contexto de reducción del papel del Estado, el traslado de bienes públicos al mercado (salud, educación, etc.) y flexibilización laboral han conducido al deterioro del bienestar y la calidad de vida de la población, en particular de los pueblos indígenas.

g) *Las brechas de desigualdad persisten o se amplían en el ámbito económico, donde se manifiestan causas estructurales de racismo y discriminación.* Entre ellas se tiene el alto grado de concentración de la tierra, por lo que un alto porcentaje de población campesina carece de ella. Esta limitación tiene un sesgo de exclusión racial que se manifiesta al comparar el tamaño promedio de extensión de las fincas con el porcentaje de población indígena. De igual manera, las evidencias empíricas permiten afirmar que, a mayor población indígena en un territorio, menor es la inversión pública que este recibe.

h) *Los mercados laborales también expresan el sesgo de estructuras de discriminación racial.* La precariedad laboral del país es grave, pero el indígena desde que ingresa al mercado laboral tiene menos posibilidades de contar con un contrato formal y de disfrutar del derecho a las prestaciones laborales incluyendo la seguridad social. Los indígenas tienen más probabilidad de trabajar en las actividades económicas de menor productividad, de mayor presencia de informalidad o en los niveles de menor calificación.

i) *La brecha de ingresos es mayor entre indígenas y mestizos/ladinos.* El aumento de la participación del excedente empresarial ha sido a expensas de la reducción de la tributación y de la participación de la masa salarial en el PIB⁵². Y, aunque es un hecho que esta brecha está afectando al conjunto de la población asalariada, son las y los trabajadores indígenas quienes reciben el menor salario como consecuencia del racismo. Teniendo el mismo nivel educativo, la brecha salarial entre indígenas y mestizos/ladinos se ensancha conforme se avanza hacia los niveles superiores de educación.

j) *A mayor población indígena en un territorio, menor inversión y gasto público.* La política fiscal no está cumpliendo su función de instrumento de reducción de las desigualdades sociales y promoción del crecimiento equitativo. Hay una insuficiencia en la recaudación fiscal por la baja carga fiscal, los privilegios fiscales y la corrupción, así como un deterioro en la oferta y la calidad de los servicios públicos y de la inversión del Estado. Esta situación es mucho más grave en los municipios con mayoría de población indígena.

k) *La discriminación racial en Guatemala también se refleja en el sistema político, si bien existen algunos avances promisorios.* A pesar de lo establecido en el Código Municipal, buena parte de las autoridades indígenas y alcaldes comunitarios aún no son reconocidos por los gobiernos municipales y las instituciones públicas en general. La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural ignora y limita la autoridad de las alcaldías indígenas comunitarias. Aun así, existe un proceso importante y palpable de revitalización y articulación de autoridades indígenas a nivel

⁵² PIB por el enfoque de ingresos [en línea]
www.banguat.gob.gt/cuentasnac/01_Principales_indicadores_y_Agregados_Macroeconomicos.xlsx.

local, regional y nacional que se constituye en un actor central para participar en el proceso de políticas públicas contra el racismo y la discriminación.

l) *Las autoridades indígenas resuelven un elevado porcentaje de los conflictos en sus comunidades, y así han contribuido a mantener la convivencia social en el país.* La propuesta de reforma constitucional al sector justicia —que incluyó un articulado para que el Estado reconociera la justicia indígena—, constituye un ejercicio de derechos y una serie valiosa de lecciones aprendidas para alimentar una nueva generación de políticas públicas.

m) *Los pueblos indígenas tienen sus propias instituciones políticas, pero la discriminación racial se evidencia en el ámbito de la política partidaria.* Si bien los municipios con mayoría de población indígena tienden a mostrar el fenómeno de “mayanización” de los poderes municipales, este se limita a lo local, pues existe una marcada subrepresentación de candidatos y funcionarios indígenas electos a nivel de diputaciones distritales (aún en territorios con mayoría indígena) y al nivel presidencial.

n) *Existen suficientes bases jurídicas para combatir la desigualdad social que generan el racismo y la discriminación.* La Constitución Política de la República, la legislación nacional y el derecho internacional sobre derechos humanos ratificados por Estado de Guatemala, reconocen de manera clara y expresa el principio de “igualdad material”, es decir, la posibilidad de que el Estado tome medidas para compensar o eliminar las desigualdades reales. Esto representa una base importante sobre la que cimentar una nueva generación de políticas públicas por la igualdad.

Capítulo VII

Recomendaciones

a) *Resulta estratégico transitar hacia una nueva generación de políticas públicas, tras más de dos décadas de pactos políticos de gran alcance que han enfatizado la necesidad del reconocimiento de la diversidad. Esta nueva generación de políticas deberá construirse considerando, entre otros:*

- Una mirada hacia atrás, para analizar los procesos de implementación y los logros, desafíos y limitaciones y vigencia de los Acuerdos de Paz, el Convenio 169 y la Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial, entre otros.
- Una mirada hacia el presente, para reconocer los desafíos que plantea la debilidad estructural del Estado guatemalteco para las políticas públicas por la igualdad.
- Una mirada hacia fuera, para conocer las políticas que otros países de América Latina han impulsado y los efectos que tienen en el avance de sociedades más iguales y cohesionadas manteniendo vigente su diversidad étnica y cultural.
- Una mirada hacia el futuro, donde la identidad cultural de los pueblos indígenas sea reconocida y respetada, pero sobre la base de la igualdad material y política. Ello requiere superar los estancos de la política sectorial y enfrentar la erradicación del racismo en sus distintas manifestaciones: culturales, políticos, sociales y económicas.

b) *Para un adecuado diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas se requiere hacer una revisión y consolidación de la información estadística relacionada con los pueblos indígenas. Impulsar la generación y registro de información pública desagregada por pueblo de pertenencia para poder alimentar eficazmente el ciclo de las políticas públicas (encuestas de hogares en diferentes temas, y otros instrumentos del INE), así como los registros administrativos de programas de transferencias monetarias, acceso a crédito y asistencia técnica, el sistema utilizado por el Registro Nacional de las Personas (RENAP), y aquellos que se relacionan con el acceso al poder político como el padrón electoral y demás registros que llevan el Tribunal Supremo Electoral y el Sistema de Justicia.*

c) *Poner en marcha un esfuerzo público sistémico y continuado de información, sensibilización y educación ciudadana sobre la diversidad étnica y cultural de la sociedad guatemalteca, sus alcances*

y profundidad, y sobre la importancia que tiene para la justicia social, el desarrollo sostenible y la cohesión nacional, evolucionar hacia una sociedad de iguales en el marco de su diversidad.

d) *Promulgar una ley general de proscripción y sanción del racismo y la discriminación racial* que contribuya a disuadir las prácticas racistas; que facilite los procedimientos de denuncia y judicialización; y que contemple una clasificación graduada de acuerdo con el origen, causas, efectos y circunstancias propias de cada caso. Para subsanar las dificultades actuales relacionadas con las pruebas, la iniciativa de ley debería regular lo concerniente a la forma de aportación, apreciación y valoración de la prueba; indicar los procedimientos administrativos y judiciales a seguir en cada caso, y especificar las distintas competencias institucionales. *Paralelamente, mientras el Congreso de la República aprueba dicha ley, impulsar la aplicación de procedimientos administrativos en los casos de discriminación racial que ocurran dentro de la administración pública y la iniciativa privada, dada la celeridad con la que estos pueden impulsarse y el efecto disuasivo que suelen conllevar las sanciones administrativas.*

e) *Propiciar que el Estado comience a reflejar de manera sistémica la diversidad étnica y cultural de la sociedad:*

- Incorporar políticas de acción afirmativa dentro de las iniciativas de reforma a la Ley de Servicio Civil, que guíen los procesos de contratación y profesionalización de los empleados públicos.
- Incorporar principios y mecanismos dentro de las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, para ir desarrollando un equilibrio entre la composición sociocultural de la población, y su representación política en el Congreso y el Organismo Ejecutivo.
- Enfrentar las causas económicas estructurales del racismo y la discriminación. Es necesario impulsar los temas sustantivos del Acuerdo socioeconómico y situación agraria y la problemática de la tierra en Guatemala. Sigue vigente una reforma fiscal que dote de recursos al Estado para la promoción del desarrollo y la inversión pública en las zonas de mayor pobreza y población indígena.

f) *El Estado debe atender con alta prioridad la situación agraria del país;* en este tema, los Acuerdos de Paz considerados integralmente, constituyen una base que debe ser tomada en cuenta. La mitad de la población guatemalteca vive en el área rural, donde la mayoría es indígena y pobre, y donde se tiene la mayor conflictividad social por la desigualdad de acceso a la tierra y al agua, y los impactos múltiples derivados de los proyectos extractivos de alta envergadura y el crecimiento acelerado de monocultivos de exportación.

g) *Es imperativo fortalecer el papel tutelar del Ministerio de Trabajo y Previsión Social,* con el fin de garantizar el cumplimiento del pago del salario mínimo, la equidad en las condiciones salariales y en general, en la garantía de los derechos laborales, poniendo la mayor atención en las áreas rurales y en la población indígena.

Bibliografía

- Adams, Richard N. (2002), "Etnicidad e igualdad en Guatemala", *serie Políticas Sociales* N° 107, Santiago de Chile, División de Desarrollo Social, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Asociación Maya Uk'ux B'e. (2013), *Q'atb'altzij Mayab': sistema jurídico mayab'*, parte I, Guatemala.
- ASIES (Asociación de Investigación y Estudios Sociales) (2011), "Presencia y participación maya en las estructuras partidarias y candidaturas a diputaciones en el proceso electoral del 2011, Momento", *serie Política*, año 26, N° 5, Guatemala.
- _____(2008), "El acceso de los pueblos indígenas a la justicia desde el enfoque de derechos humanos: perspectivas en el derecho indígena y en el sistema de justicia oficial", *serie Derechos Humanos*, Guatemala, Fundación Konrad Adenauer.
- Banco Mundial (2004), *Evaluación de la pobreza en Guatemala*.
- Blas, Ana Lucía (2014), *Instituciones públicas para atender a población indígena*, Guatemala, Departamento de Investigaciones Sociopolíticas, Asociación de Investigación de Ciencias Sociales (ASIES).
- Becker, Gary S. (2010), *The Economics of Discrimination*, University of Chicago Press.
- Bobbio, Norberto, y Alessandra Picone (1995), *Derecha e izquierda: razones y significados de una distinción política*, Taurus, Madrid.
- Brah, Avtar, y Ann Phoenix (2004), "¿No soy una mujer? Revisando la interseccionalidad", *Journal of International Women Studies* [en línea] <https://es.scribd.com/document/95034155/No-Soy-Una-Mujer>.
- Casaús Arzú, Marta Elena (2009), "El racismo y la discriminación en el lenguaje político de las élites intelectuales en Guatemala", *Discurso & Sociedad*, vol. 3(4), 2009, págs. 592-620.
- _____(2006a), "¡Por una cultura de igualdad y pluralismo, contra el racismo y la discriminación!", *Informe general y costos de la discriminación*, vol. I, Diagnóstico del racismo en Guatemala, Guatemala, Vicepresidencia de la República. Guatemala.
- _____(2006b), "Génesis del racismo y de la discriminación en Guatemala: siglos XIX y XX: un abordaje multidisciplinario", *Informe general y costos de la discriminación*, vol. I, Diagnóstico del racismo en Guatemala, Guatemala, Vicepresidencia de la República de Guatemala.
- _____(2002), *La metamorfosis del racismo en Guatemala*, Fundación Cholsamaj.
- Casaús, Marta y otros (2007), "Diagnóstico del racismo en Guatemala", vol. III, *Prácticas discriminatorias y construcción colectiva de conceptos*, Guatemala, Vicepresidencia de la República de Guatemala.

- Castellanos Howell, Álvaro (2006), “El principio de igualdad ante la ley: análisis constitucional y jurisprudencial comparado”, *Marco jurídico y políticas comparadas*, vol. II, Diagnóstico del racismo en Guatemala, Guatemala, Vicepresidencia de la República de Guatemala.
- CEH (Comisión para el Esclarecimiento Histórico) (1999), *Guatemala memoria del silencio*, vol. I, Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016), “La matriz de la desigualdad social en América Latina”, 1ª Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y El Caribe, Santo Domingo.
- _____(2015), *Panorama Social de América Latina*, 2015.
- Chuaire, Franco M. y Carlos Scartascini (2014), *La política de las políticas públicas: examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe*, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- CODISRA (Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala) (2014), “Política pública para la convivencia y la eliminación del racismo y la discriminación racial”, *Acuerdo Gubernativo 143-2014*, Guatemala.
- _____(2010), *Indicadores y estadísticas por pueblos y comunidades lingüísticas de Guatemala*, Guatemala, Serviprensa, S. A.
- Cojtí Cuxil, Demetrio C. (2005), *El racismo contra los pueblos indígenas de Guatemala*, Cholsamaj.
- Coordinación y Convergencia Nacional Maya Waqib’ Kej (2016), *Demandas y propuestas políticas de los pueblos indígenas de Ixmulew: caminando hacia un proyecto político para la reconstrucción del buen vivir y la fundación de un Estado Plurinacional*, Guatemala, Ediciones Maya Na’oj.
- DEFEGUA (Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de Guatemala) (2017), *Informe sobre situación de defensoras y defensores de derechos humanos en Guatemala*, Guatemala, enero a junio de 2017.
- De la Torre, Rodolfo (2011), “Medición del bienestar y progreso social: una perspectiva del desarrollo humano, en realidad, datos y espacio”, *Revista internacional de estadística y geografía*, vol. 2, N° 1, INEGI.
- Del Popolo, Fabiana (ed.) (2017), “Los pueblos indígenas en América (Abya Yala): desafíos para la igualdad en la diversidad”, *Libros de la CEPAL*, N° 151 (LC/PUB.2017/26), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Del Popolo, Fabiana y otros (2008), *Los pueblos indígenas y afrodescendientes en las fuentes de datos: experiencia en América Latina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Díaz Camposeco, Manrique, Megan Thomas, Wolfgang Krenmayr (2008), *Huehuetenango en cifras*, Huehuetenango, Guatemala: Centro de Estudios y Documentación de la Frontera Occidental de Guatemala (CEDFOG).
- Ellington, M. (2006), “La atención, proscripción, investigación y sanción administrativa de la discriminación racial”, *Marco jurídico y políticas comparadas*, vol. II, Diagnóstico del racismo en Guatemala, Guatemala, Vicepresidencia de la República de Guatemala.
- Estache, Antonio, Vivien Foster y Quentin Wodon (2004), *Cómo considerar la pobreza en las reformas de infraestructura: lecciones de la experiencia en América Latina*, International Bank for Reconstruction.
- Fraser, Nancy (1995), “From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a “post-socialist age””, *New Left Review*, I/212, julio-agosto [en línea] <http://newleftreview.org>.
- Fraser, Nancy y otros (2004), “Recognition, redistribution and representation in capitalist global society: An interview with Nancy Fraser”, *Acta Sociológica*, vol. 47, N° 4, diciembre.
- García Giráldez, Teresa (2007), “La investigación-acción participante: el diagnóstico sobre el racismo en Guatemala”, *Cuadernos de Trabajo Social* 20, págs. 209-247, Universidad Complutense de Madrid.

- Giménez, Gregorio (2005), “La dotación de capital humano en América Latina y el Caribe”, *Revista de la CEPAL* 86, agosto de 2005.
- Guerra Borges, Alfredo (2006), *Guatemala: 60 años de historia económica (1944-2004)*, Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Gutiérrez, F.R. y otros (1994), *Técnicas de análisis de datos multivariable: tratamiento computacional*, Universidad de Granada.
- Hair, Joseph Jr. y otros (2007), *Análisis multivariante*, Editorial Pearson, Prentice Hall.
- Hurtado de Mendoza Casaús, Alejandra (2007), “Estilos de prejuicio en la población universitaria guatemalteca: análisis comparado en cuatro universidades”, *Diagnóstico del racismo en Guatemala: informe general y costos de la discriminación*, vol. III, Guatemala, Vicepresidencia de la República de Guatemala.
- ICEFI (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales) (2017), *Inversión pública en pueblos indígenas según el presupuesto ejecutado en 2015*, Guatemala.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (2016), *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) 2016*, Guatemala.
- _____(2015), *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2014*, Guatemala.
- _____(2014), *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2014*, Guatemala.
- _____(2002a), *Glosario, Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) 2002*, Guatemala.
- _____(2002b), *Censo Nacional XI de Población y VI de Habitación*, Guatemala.
- Keeley, Brian (2007), *Capital humano: cómo influye en su vida lo que usted sabe*, Biblioteca Integral, Percepciones de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo).
- Llamas Huitrón, Ignacio (2017), “Desigualdad en los ingresos laborales y crecimiento en los países en desarrollo. El caso de México, 1984-2017”, documento preparado para el 11° Seminario Internacional de Políticas Públicas: salarios, desigualdad y crecimiento, 1ª edición, Ana Victoria Peláez (comp.), Guatemala, octubre, Instituto de Investigación y Proyección sobre Economía, y Sociedad Plural (Idies) de la Universidad Rafael Landívar y Fundación Konrad Adenauer.
- MINUGUA (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala) (2004), *Informe del Secretario General de las Naciones Unidas al Quincuagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General*, Guatemala.
- Monthly Review Online (2009), “Interview with Nancy Fraser: Justice as Redistribution, Recognition and Representation” [en línea], 16 de mayo <https://mronline.org/2009/05/16/interview-with-nancy-fraser-justice-as-redistribution-recognition-and-representation/>.
- Naciones Unidas (2001), *Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia*.
- _____(2000), *Declaración del Milenio*, Resolución aprobada por la Asamblea General, Nueva York, Naciones Unidas.
- _____(1966), “Resolución 2142 (XXI). Eliminación de todas las formas de discriminación racial”, octubre [en línea] [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2142\(XXI\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2142(XXI)).
- _____(1965), “Resolución 2106 A (XX)”, *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial*, Asamblea General, diciembre [en línea] <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>.
- North, Douglas (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Novalés Contreras, Hugo (2016), *Tres caminos al poder: éxito electoral de candidatos indígenas*, Guatemala, Asociación de Investigación y Estudios Sociales, Fundación Konrad Adenauer e Iniciativa Think Tank.

- Ochoa, Carlos Fredy (2013), *Alcaldías indígenas diez años después de su reconocimiento por el Estado*, tomo I, Guatemala, Asociación de Investigación y Estudios Sociales.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2003), *Time for Equality at Work: Global Report Under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, International Labour Conference 91st Session, Director-General, International Labour Office.
- Patrinos, Harry Anthony (2000), "The cost of discrimination in Latin America", *Studies in Comparative International Development (SCID)* 35 (2), Springer, págs. 3-17.
- Perrotti, Daniel E. y Ricardo Sánchez (2011), *La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2016a), *Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas: avances y desafíos a 20 años de la firma de los acuerdos*, Guatemala, Editorial Serviprensa.
- _____ (2016b), "Más allá del conflicto, luchas por el bienestar", *Informe nacional de desarrollo humano 2015-2016*. Guatemala.
- _____ (2016c), "Desarrollo Humano para Todas las Personas, Informe de desarrollo humano 2016", Guatemala.
- _____ (2011), *Avances y desafíos en las dimensiones del desarrollo humano de los pueblos indígenas de Guatemala*, Guatemala, Serviprensa.
- _____ (2010), "Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano", *Síntesis del informe nacional de desarrollo humano 2009-2010*, Guatemala.
- _____ (2005), "Diversidad étnico-cultural: la ciudadanía en un estado plural", *Informe nacional de desarrollo humano 2005*, Guatemala.
- PDH (Procuraduría de los Derechos Humanos) (2016), *A 20 Años de los Acuerdos de Paz*, Guatemala.
- _____ (2015), *Informe del Procurador de Derechos Humanos de Guatemala al Comité de Naciones Unidas contra la Discriminación Racial (CERD)*, Guatemala.
- Rangel, Marta (2001), *La inequidad étnico-racial y la formación para el trabajo en América Latina y el Caribe*, CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe).
- Rodas Núñez, Isabel (2006), "Identidades y la construcción de la categoría oficial 'ladino' en Guatemala", octubre [en línea] <http://www.crise.ox.ac.uk> CRISE Queen Elizabeth House, University of Oxford.
- Romero Alvarado, Wilson (2008), *Guatemala: identificación de una combinación de inversiones públicas más apropiada durante el período de transición hacia la entrada en vigencia del CAFTA*, Informe final de consultoría, CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe).
- _____ (2007), *Los costos de la discriminación étnica en Guatemala: diagnóstico del racismo en Guatemala*, 1, págs. 339-348.
- _____ (2006), "Los costos de la discriminación étnica", *Diagnóstico del Racismo en Guatemala: informe general y costos de la discriminación*, vol. I, Guatemala, Vicepresidencia de la República de Guatemala.
- Schkolink, Susana y Fabiana del Popolo (2005), *Los censos y los pueblos indígenas en América Latina: una metodología regional*, Santiago de Chile, CEPAL.
- SEGEPLAN (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia) (2014), *Plan Nacional de Desarrollo Katún: nuestra Guatemala 2032*, Guatemala.
- _____ (2007), "Marco conceptual sistema nacional de inversión pública" [en línea] [http://snip.segeplan.gob.gt/sche\\$sinip/documentos/Marco_Conceptual.pdf](http://snip.segeplan.gob.gt/sche$sinip/documentos/Marco_Conceptual.pdf).
- Sáenz de Tejada, R. (2005), *Elecciones, participación política y pueblo maya en Guatemala*, Guatemala, Serviprensa.
- Stein, Ernesto y otros (2006), *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Editorial Planeta.

- Taracena Arriola, A. (2004), *Etnicidad, estado y nación en Guatemala, 1944-1985*, Guatemala, Nawal, Wuj, S.A.
- Verdugo de Lima, Lucía (2007), "Análisis crítico del discurso periodístico racista", *Diagnóstico del racismo en Guatemala*, vol. V, Guatemala, Vicepresidencia de la República de Guatemala.
- Vicepresidencia de la República de Guatemala (2007), *Diagnóstico de la institucionalización de la identidad y los derechos de los pueblos indígenas en el Organismo Ejecutivo 2004-2007*, Guatemala.
- Williamson, O. (1989), *Las Instituciones Económicas Del Capitalismo*, Fondo de Cultura Económica.
- Xiloj Cuín, L. I. (2016), *Sistematización del proceso de implementación del derecho a la consulta a los pueblos indígenas establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Guatemala*, Guatemala, Oxfam.
- Xón Riquiac, María J. (2017), *Sistematización de la experiencia "Participación de las autoridades y organizaciones de pueblos indígenas en el proceso de reformas constitucionales al sector justicia"*, Guatemala, Mecanismo de apoyo a los pueblos indígenas Oxlajuj Tz'ikin.
- Yuval-Davis, Nira (2012), "Más allá de la dicotomía del reconocimiento y la distribución", *La interseccionalidad en debate*, M. Zapata, S. García, y J. Chan de A. (eds.), págs. 21-34, Medidas para la Inclusión Social y Equidad en Instituciones de Educación Superior en América Latina (MISEAL).
- Zapil, Samuel (2015), "A mayor pobreza, menor inversión", *Revista Estudios Sociales*, N° 78, Guatemala, Instituto de Investigación y Proyección sobre Economía y Sociedad Plural, Universidad Rafael Landívar.

Anexos

Anexo 1
Propuesta de reforma constitucional al sector justicia
presentada al Diálogo Nacional en 2017 por autoridades
indígenas para incorporar el reconocimiento
del pluralismo jurídico en el país

28/Nov/2016.

PROPUESTA DE REDACCIÓN DEL ARTÍCULO 203 CONSTITUCIONAL CONSENSUADO POR

LOS ALCALDES COMUNALES DE LOS 48 CANTONES DE TOTONICAPÁN
LA ALCALDÍA INDÍGENA DE SOLOLÁ
LOS B'Q'OL Q'ESAL TENAM DEL PUEBLO IXIL DE NEBAJ Y COTZAL
PAYXA YAJAWIL KONOB' AKATEKO, CHUJ, POPTI Y Q'ANJOB'AL
LA MUNICIPALIDAD INDÍGENA DE XOJOLA BOCACOSTA DE SOLOLÁ
LA ALCALDÍA INDÍGENA DE SAN JOSÉ POAQUIL
EL CONSEJO NACIONAL DE AUTORIDADES ANCESTRALES MAYA, GARIFUNAS Y XINKAS DE IXIM
ULEW
CONSEJO DE AUTORIDADES INDÍGENAS MAYA ACHÍ DE BAJA VERAPAZ
EL CONSEJO DEPARTAMENTAL DE AUTORIDADES ANCESTRALES Y COMUNITARIAS DEL
DEPARTAMENTO DE TOTONICAPÁN
EL CONSEJO DE AUTORIDADES ANCESTRALES Y PRINCIPALES DE MOMOSTENANGO
EL CONSEJO DE AUTORIDADES INDÍGENAS DE SANTA LUCÍA LA REFORMA
LA COORDINADORA DE AUTORIDADES UTZ B'E CHUWI MIQ'IN JA'
EL CONSEJO MAYA MAM DE LOS DEPARTAMENTOS DE SAN MARCOS, QUETZALTENANGO,
HUEHUETENANGO Y RETALHULEU
EL CONSEJO MAYA K'ICHE' DE QUETZALTENANGO
EL CONSEJO RESTAURADOR DE LA ALCALDÍA INDÍGENA DE TECPAN GUATEMALA
EL CONSEJO RESTAURADOR DE AUTORIDADES ANCESTRALES DE PATZÚN CHIMALTENANGO
LA ASOCIACIÓN INDÍGENA DE SAN FRANCISCO EL ALTO DEL DEPARTAMENTO DE TOTONICAPÁN

El Estado de Guatemala es resultado de un proceso permanente de agresiones y exclusión de los pueblos originarios iniciado en 1524, que ha transitado en los distintos periodos de la historia de nuestro país, desde el establecimiento de la república de indios y la república de españoles; la discusión de la condición del indio sostenido en la tesis de Gines de Sepulveda en las Cortes a mediados del Siglo XVI, superada con la tesis asimilacionista promovida durante el período de la independencia hasta la Constitución de 1944 que propone una nueva tendencia orientada al integracionismo que recoge el Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo e incorpora en su contenido la Constitución Política de la República de Guatemala en 1945, y que admite levente la Constitución Política de la República promulgada en 1985, al reconocer la identidad cultural individual y colectiva como un derecho; el reconocimiento, respeto y promoción de las formas de vida, organización social, costumbres y tradiciones de los pueblos de ascendencia maya, el traje, el idioma, la posesión de la tierra entre otras cosas.

Coincidentemente con la firma de los Acuerdos de Paz hace veinte años, particularmente del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, con la ratificación del Convenio 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y la Aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, Guatemala cuenta con un marco constitucional más desarrollado de reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas.

Dicho reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas al ejercicio de su derecho de acceder a la justicia en su propio derecho, marcadamente evidente en la época colonial, es un antecedente histórico de la actual realidad política y jurídica de Guatemala. Durante los últimos cinco siglos, los pueblos indígenas han resuelto los diferentes conflictos que rompen con las normas de dichos pueblos. En la actualidad, en las distintas regiones del país las Autoridades Indígenas resuelven un

altísimo porcentaje de los conflictos en sus Comunidades que ha contribuido a mantener la convivencia social en nuestro país.

En el derecho internacional en materia de derechos humanos en materia de pueblos indígenas, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de las Cortes Nacionales como la Suprema de Justicia y la de Constitucionalidad, se ha desarrollado una creciente fundamentación teórica y jurídica del derecho que ejercen los pueblos indígenas a realizar su propia justicia.

Las autoridades indígenas convencidas que el ejercicio del derecho de los pueblos indígenas es respetuoso de los derechos fundamentales de las personas, y de la necesidad de fortalecer el sistema de justicia de nuestro país, crecientemente debilitado y cuestionado durante las últimas décadas, realizamos la siguiente propuesta de redacción del artículo 203, de la Constitución Política de la República:

Artículo 203. Independencia del Organismo Judicial y potestad para juzgar

La justicia se imparte de conformidad con la Constitución, las leyes de la República y los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Corresponde a los tribunales de justicia la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado. Los otros organismos del Estado deberán prestar a los tribunales de justicia y a las autoridades indígenas el auxilio que requieran para el cumplimiento de sus resoluciones.

Los magistrados y jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y únicamente están sujetos a la Constitución de la República, y las leyes.

A quienes atentaren contra la independencia del Organismo Judicial, además de imponérseles las penas fijadas por el Código Penal, se les inhabilitará para ejercer cualquier cargo público.

La función jurisdiccional se ejerce por la Corte Suprema de Justicia, los demás tribunales que la ley establezca y por las autoridades de los pueblos indígenas.

Las autoridades indígenas ancestrales ejercen funciones jurisdiccionales de conformidad con sus propias instituciones, normas, procedimientos y costumbres siempre que no sean contrarios a los derechos consagrados dentro de la Constitución y a los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Las decisiones de las autoridades indígenas ancestrales están sujetas al control constitucional de amparo.

Deben desarrollarse las coordinaciones y cooperaciones necesarias entre el sistema jurídico ordinario y el sistema jurídico de los pueblos indígenas.

Ixim Ulew, kab'lajuj Tijax, 28 de noviembre del año 2016

Anexo 2

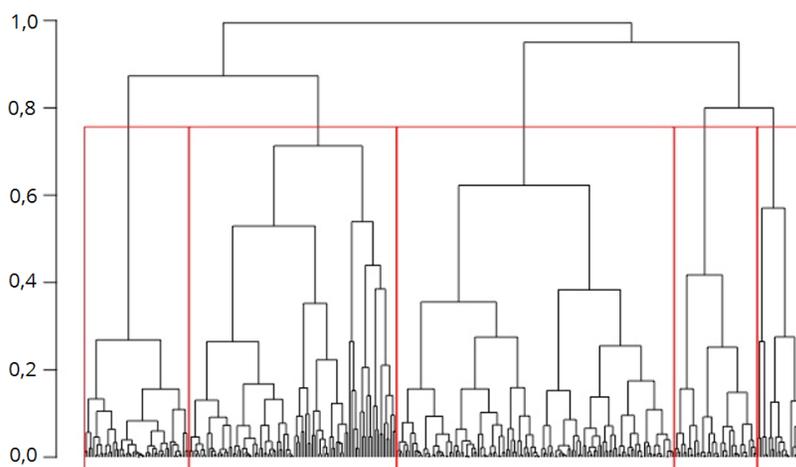
Apartado metodológico

Para el análisis de las brechas de desigualdades económicas y sociales se aplicaron diversas técnicas de estadística descriptiva y análisis multivariado. Para la obtención de la extensión de manzanas de tierra y el porcentaje de indígenas del gráfico 4 (véase en el capítulo IV, sección A), y para estimar la inversión pública con relación a la pobreza y población indígena del cuadro 5, se utilizó el análisis de conglomerados o clúster.

El análisis de clúster tiene como fin el de hacer agrupamientos de objetos sobre las características que tienen. Es decir que “el análisis de clúster clasifica objetos [...] de tal forma que cada objeto es muy parecido a los que hay en el conglomerado con respecto a algún criterio de selección predeterminado. Los conglomerados de los objetos resultantes deberían mostrar un alto grado de homogeneidad interna (dentro de los conglomerados) y un alto grado de heterogeneidad externa (entre conglomerados) (Hair y otros, 2007, pág. 492). La técnica consiste en obtener la distancia entre las observaciones en un plano de dos dimensiones, un procedimiento para crear agrupaciones según las distancias obtenidas y finalmente determinar cuántos grupos se consideran adecuados. Para decidir el número de agrupamientos se ha utilizado el proceso de aglomeración jerárquico que se representa mediante un dendograma (véase el gráfico A.1).

Para estimar la diferencia de salarios derivada del racismo (véanse los cuadros 11 y 12 del capítulo IV, sección E) se empleó el “Emparejamiento por puntaje: Propensity Score Matching (PSM)” de acuerdo con Becker e Ichino (2012) el PSM es un método de análisis cuantitativo, que proviene de la familia de las evaluaciones de impacto cuasiexperimentales, su objetivo es la de evaluar el impacto de un programa, suceso o acción que afecta a determinado segmento de una población. El método considera dos grupos: uno de control (no beneficiarios) y otro de tratamiento (beneficiarios) que comparten las mismas características con la excepción de que uno de ellos ha sido afectado por el programa y que por lo tanto este pueda tener un efecto directo en el consumo, ingreso u otro indicador a medir.

Gráfico A.1
Guatemala: dendograma de agrupamiento de municipios



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Censo Nacional Agropecuario 2003 y del Censo Nacional de Población 2002.

Según Heckman, Ichimura y Todd (1995), para poder aplicar este método, la muestra debe cumplir con las siguientes condiciones:

- Tanto el grupo de control como el de tratamiento deben tener la misma distribución de atributos personales no observados.
- Que los miembros de los grupos tengan la misma distribución de características observables.
- Que el mismo cuestionario sea administrado a ambos grupos, a manera de que el resultado del experimento y las características sean medidos en la misma forma para ambos grupos.
- El grupo de control y el de tratamiento deben compartir un ambiente común.

Las ENCOVI 2006 y 2011 cumplen con estas condiciones.

Las fuentes de información utilizadas

El estudio se basa en el análisis de las Encuestas Nacionales de Condiciones de Vida (ENCOVI), generadas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Guatemala. Las ENCOVI tienen por objetivo conocer y evaluar las condiciones de vida de población, además de determinar los niveles de pobreza en Guatemala y los factores que la determinan. Las ENCOVI son encuestas de usos múltiples y además de medir los niveles de pobreza buscan medir otras características socioeconómicas de la población guatemalteca. Con ese fin la ENCOVI de 2014 se integró con los siguientes capítulos⁵³:

- La vivienda y el hogar
- Seguridad ciudadana
- Participación en organizaciones y programas de asistencia social
- Características de vivienda del hogar
- Salud
- Fecundidad y salud materna
- Educación
- Capacitación para el trabajo
- Migración
- Uso del tiempo
- Empleo y condición de actividad
- Otros ingresos
- Gastos y autoconsumo
- Negocios no agropecuarios del hogar
- Actividades agropecuarias
- Préstamos y compras al crédito

⁵³ Los capítulos corresponden a la boleta de la ENCOVI 2014.

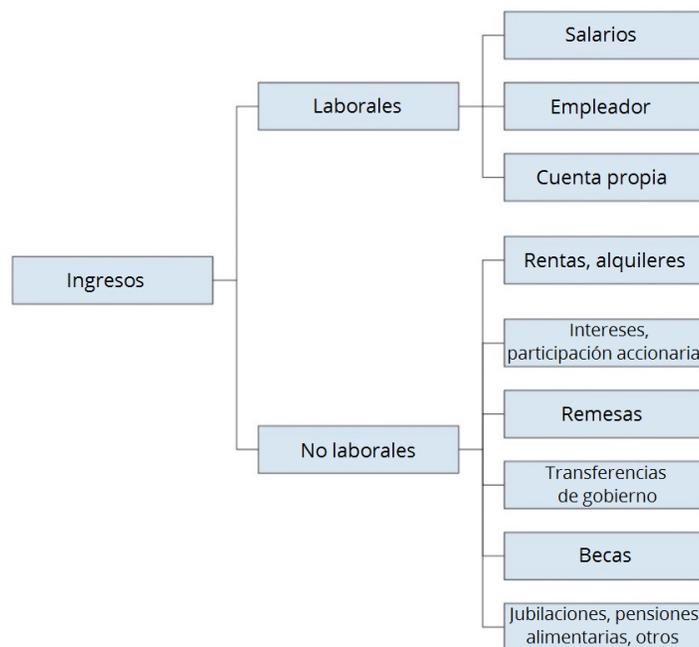
El método de muestreo de la encuesta es de tipo probabilístico, bietápico, estratificado y por conglomerados. La encuesta tiene 22 dominios de estudios, el total de departamentos de Guatemala, cada uno de ellos independientes y mutuamente excluyentes, pudiéndose desagregar por área urbana y área rural. Por lo tanto, esta genera datos representativos a nivel nacional y departamental, incluyendo urbano-rural, con un nivel de confianza del 95%. Es importante tener en cuenta que los intervalos de confianza serán más amplios para aquellas variables poco correlacionadas con la variable principal del diseño y por lo tanto las estimaciones serán menos precisas y los errores de estimación mayores.

En la primera etapa de la encuesta se seleccionaron 986 Unidades Primarias de Muestreo (UPMs), sectores cartográficos, de las 15.511 UPMs que componen el Marco Maestro de Muestreo (MMM). Una vez seleccionadas las UPMs donde se estará trabajando la encuesta se procedió a seleccionar de manera aleatoria 11.832 viviendas, distribuyéndose en un promedio de 12 viviendas por cada UPM.

Los ingresos en la ENCOVI 2014

Para construir el agregado de ingresos se utilizó el esquema empleado en el informe Evaluación de la pobreza en Guatemala (Banco Mundial, 2004), que se muestra en el diagrama A.1. Es importante notar que bajo este esquema no se incluyó el autoconsumo ya que forma parte del agregado de consumo, que se utiliza para calcular los indicadores de pobreza. En el caso de los ingresos laborales, la encuesta recoge información para la primera y la segunda actividad económica remunerada. Para fines prácticos el presente documento únicamente se centra en el análisis de los salarios.

Diagrama A.1
Guatemala: agregado de ingresos



Fuente: Elaboración con base en datos de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), Guatemala, 2014.

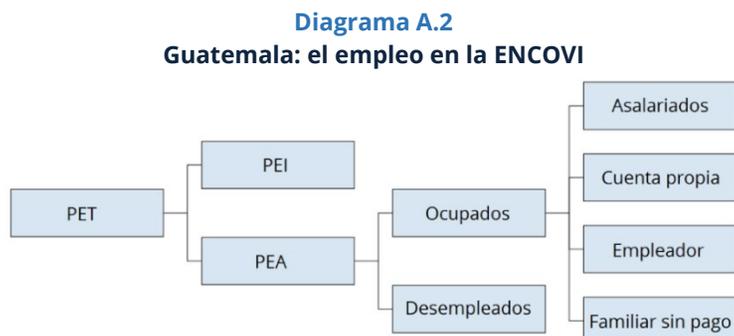
Medición del empleo según la ENCOVI 2014

De acuerdo con el INE (2002) las definiciones son las siguientes:

- *Población en edad de trabajar* (PET) población mayor a diez años.
- La *población económicamente inactiva* (PEI) es el conjunto de personas de diez años y más, no clasificados como ocupados o como desocupados en la semana de referencia.
- La *población económicamente activa* (PEA) son todas las personas mayores a diez años que en la semana de referencia realizaron algún tipo de actividad económica, las personas que estaban disponibles para trabajar y hacen gestiones para encontrar un trabajo. También las personas que durante la semana de referencia no buscaron trabajo activamente por razones de mercado, pero estaban dispuestas a iniciar un trabajo de forma inmediata.
- Los *desempleados* son las personas mayores a diez años que no están clasificadas como población ocupada (PO).
- *Población ocupada* (PO) son las personas mayores a diez años que indicaron haber trabajado por lo menos una hora, durante la semana de referencia.
- Los *asalariados* son las personas que indicaron trabajar para un patrón, empresa o negocio, institución o dependencia, regidos por un contrato escrito o de palabra a cambio de un jornal, sueldo o salario.
- Los *empleadores* son aquellos que tiene trabajadores remunerados.
- La *cuenta propia* son aquellas personas que reportaron trabajar solas o apoyándose exclusivamente con fuerza de trabajo familiar no remunerada.
- Los *sin pago* son las personas que participan en actividades laborales sin percibir a cambio, remuneración monetaria o en bienes.

En el diagrama A.2 se muestra la clasificación del empleo utilizada en la ENCOVI. Como se observa en el cuadro A.1, la muestra es de 54.822 personas (que corresponde a 11.823 viviendas). Del total de la muestra 12,738 personas (equivalente al 23.2%) reportaron ser personas mayores a diez años que trabajan a cambio de un salario.

Debido a las características de diseño de la muestra de la ENCOVI 2014, además del objetivo de la encuesta, se puede observar que la variable étnica no permite hacer un análisis por cada uno de los pueblos indígenas y comunidades lingüísticas. Una de las razones es que de los 22 pueblos mayas solamente se recogió información para 18. En el cuadro A.2 se puede observar que el tamaño de la muestra para algunos pueblos mayas es igual o menor a cinco personas.



Fuente: Elaboración con base en datos de Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)*, Guatemala, 2014.

Cuadro A.1

Guatemala: distribución de la muestra desde el enfoque de mercado laboral en ENCOVI 2014

Muestra total	54 822	100
Personas menores a 10 años	12 784	23,3
PET	42 038	76,7
PEI	19 184	35
PEA	22 854	41,7
Desempleado	993	1,8
PO	21 861	39,9
Asalariados	12 738	23,2
Cuenta propia	5 659	10,3
Empleador	531	1
Sin paga	2 933	5,4

Fuente: Elaboración con base en datos de Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)*, Guatemala, 2014.

Cuadro A.2

Guatemala: muestra según diferentes pueblos indígenas

	Muestra	Porcentajes	Muestra asalariada	Porcentajes
K'iche'	6 554	12	1 429	11,2
Q'eqchi'	3 300	6	581	4,6
Kaqchiquel	4 768	8,7	1 128	8,9
Mam	2 337	4,3	416	3,3
Q'anjob'al	490	0,9	78	0,6
Achi	770	1,4	178	1,4
Ixil	207	0,4	38	0,3
Poqomchi'	242	0,4	50	0,4
Chuj	244	0,5	35	0,3
Awateko	16	0	3	0
Pokoman	164	0,3	26	0,2
Ch'orti	154	0,3	34	0,3
Jakalteko (Popti)	49	0,1	15	0,1
Mopan	36	0,1	10	0,1
Uspanteko	8	0	1	0
Tz'utujil	345	0,6	85	0,7
Chalchiteko	31	0,1	4	0
Akateko	55	0,1	2	0
Xinka	238	0,4	66	0,5
Garifuna	3	0	2	0
Ladino	34 581	63,2	8 530	67
Extranjero	55	0,1	9	0,1
No indica	54	0,1	13	0,1
Ignorado	25	0,1	5	0
	54 726	100	12 738	100

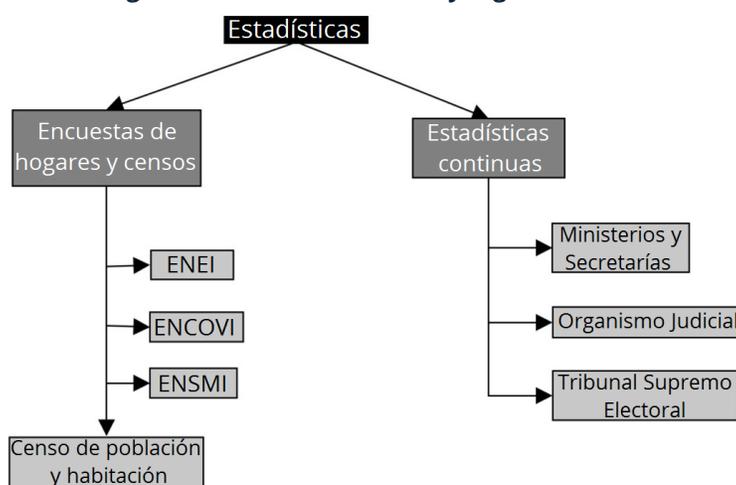
Fuente: Elaboración con base en datos de Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)*, Guatemala, 2014.

Anexo 3

Limitaciones de las estadísticas nacionales

Para abordar el tema de las limitaciones de las estadísticas oficiales en Guatemala, es importante señalar que las estadísticas se dividen en dos categorías. La primera es la categoría de las estadísticas que provienen de las encuestas de hogares (Encuesta de Condiciones de Vida, Encuestas de Empleo e Ingresos y la Encuesta de Salud Materno Infantil —más los datos del Censo de Población y Habitación); la segunda categoría incluye los datos generados por entidades gubernamentales a las que el Instituto Nacional de Estadística (INE) denomina estadísticas continuas o Registros Administrativos (véase el diagrama A.3).

Diagrama A.3
Guatemala: generación de estadísticas y registros administrativos



Fuente: Elaboración propia con información del INE (2018), y Gobierno de Guatemala (2018).

Las encuestas de hogares y los censos de población tratan de recoger una variedad de información que incluye aspectos tales como salud, educación, vivienda, empleo, características de las personas, entre otros. Mientras que las estadísticas continuas generan información específica, por ejemplo, el índice de violencia contra las mujeres, el número de partos atendidos, cantidad de accidentes de tránsito, entre otros. En ambos casos la pertenencia étnica es una variable de estudio, aunque con diferentes grados de importancia.

Las encuestas de usos múltiples y los censos

En el caso de las encuestas de hogares cabe resaltar que cada una de ellas persigue un objetivo específico y para el que son diseñadas: medir la pobreza, analizar el mercado de trabajo, analizar los patrones de consumo de los hogares, entre otros, por lo que alrededor de estos objetivos se diseña la muestra, incluyendo su tamaño y alcance, y se incorporan variables de estudio en forma de preguntas que enriquecen la información recopilada.

A pesar de la riqueza de información, es importante considerar que el grado de desagregación de la información que presente una encuesta dependerá del objetivo que busca alcanzar, del tamaño de la muestra, de su alcance geográfico, de la población de estudio, entre

otros aspectos. En el caso de las Encuestas de Condiciones de Vida (ENCOVI), estas tienen por objetivo medir la pobreza en la población residente de los veintidós departamentos que componen el país, tanto a nivel urbano como rural. En la encuesta de 2014 se abordaron 16 temas, entre los que se incluyen las características de las personas, las características de la vivienda, su grado de escolaridad, salud, consumo del hogar, entre otros (INE, 2014).

En el capítulo de las características de las personas también se incluyen preguntas que abordan el pueblo de pertenencia, tanto la autoidentificación como el idioma materno y el idioma que se habla en el hogar. A pesar de que las respuestas a las preguntas incluyen las 26 opciones para identificar la pertenencia étnica (22 comunidades lingüísticas mayas, más los pueblos xinka, garífuna, mestizo/ladino y extranjero), no es posible realizar un análisis detallado de la pobreza a nivel de pueblos y comunidades lingüísticas, debido a las limitaciones derivadas del diseño de la encuesta.

La ENCOVI es una encuesta bietápica, por conglomerados y estratificada y la muestra que utiliza solo tiene representatividad a nivel departamental, urbano y rural (INE, 2014). En ningún momento se incluye el análisis por grupo étnico a pesar de que el cuestionario incluye más de una pregunta. Situación similar sucede con la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, con la salvedad que los dominios geográficos de análisis se limitan al área metropolitana, el resto urbano y el área rural; en este caso no se incluye el análisis a nivel departamental. Esto tiene como resultado que el análisis estadístico se ve limitado a la dicotomía indígena-mestizo/ladino.

La única fuente de información que permite realizar un análisis detallado es el Censo de Población. Pero para ello hay que tener en cuenta que la riqueza de la información recolectada es menor a la recabada en las encuestas de usos múltiples; estos cuestionarios no incluyen preguntas sobre ingresos o consumo que sí permiten analizar la pobreza en las encuestas de usos múltiples. Existen métodos que permiten extrapolar información entre las encuestas y los censos, que permiten calcular los mapas de la pobreza, por lo que terminan siendo un análisis probabilístico. Sin dejar de mencionar que lamentablemente estos métodos no permiten hacer un análisis más allá del análisis geográfico, por lo que es imposible realizar un análisis desagregado por pueblo de pertenencia.

Las estadísticas continuas y los registros administrativos

Otro tipo de estadísticas que se pueden consultar son las generadas por las entidades públicas, incluyendo las entidades autónomas. Al realizar un análisis rápido de lo publicado en las diferentes fuentes de información generadas por estas instituciones, principalmente sus páginas electrónicas, se observa que el nivel de desagregación de los datos suele limitarse a los datos nacionales o departamentales sin entrar en detalle. Suele omitirse el análisis por sexo o por pueblo de pertenencia.

Los hitos de política pública que Guatemala ha experimentado desde el fin de los gobiernos militares (1985), que buscaban equiparar los derechos materiales de los pueblos indígenas a los derechos materiales del resto de la población, han logrado sentar algunas bases para combatir el racismo. Hoy se observan procesos positivos de cambio en el discurso y el comportamiento social y un creciente empoderamiento de los pueblos indígenas para ejercer algunos de sus derechos colectivos. En lo social, también se observa una lenta reducción de las brechas como en educación, acceso a electricidad. Sin embargo, las brechas persisten en los determinantes históricos y estructurales del racismo y la desigualdad social.

No obstante, son los pueblos indígenas los que menos acceso tienen a la tierra. En promedio, el mestizo/ladino puede tener hasta 100 veces más extensión de tierra que el indígena. El hecho se agrava cuando se observa que a mayor población indígena menor inversión pública. Por otro lado, el mercado laboral se ha convertido en un reproductor de la discriminación. En relación con los mestizos/ladinos los pueblos indígenas tienen menos posibilidades de tener empleo formal, contar con prestaciones laborales y acceso al seguro social; mayoritariamente están en las actividades económicas de menor remuneración y con menos posibilidades de acceder a los puestos de mayor calificación o gerenciales, y son los que sufren las condiciones de pobreza y de pobreza extrema, que se ve agravada si se vive en el área rural y se es mujer. El índice de desarrollo humano (IDH) de los mestizos/ladinos es equivalente al de los países de desarrollo alto, en cambio el de los pueblos indígenas el IDH es propio de los países de desarrollo bajo.

**Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Sede Subregional en México**
Blvd. Miguel de Cervantes Saavedra N° 193, pisos 12 y 14
Col. Granada • Alcaldía Miguel Hidalgo
CP 11520 CDMX • México

(+52-55) 4170 5680
registromexico@cepal.org
www.cepal.org/mexico

**Comisión Presidencial contra la Discriminación y el
Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala**
14 Calle 9-64 Zona 1
Ciudad de Guatemala, Guatemala

(+502) 2494-5300
www.codisra.gob.gt/



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org