

ÉLITE LADINA, POLÍTICAS PÚBLICAS  
Y POBREZA INDÍGENA



# ÉLITE LADINA, POLÍTICAS PÚBLICAS Y POBREZA INDÍGENA

**Georges Midré / Sergio Flores**



INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERÉTNICOS

UNIVERSITY OF TROMSO, NORWAY/UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

Universidad de San Carlos de Guatemala  
Instituto de Estudios Interétnicos

**Midré, Georges/Flores, Sergio. (2002).**  
Élite ladina, políticas públicas y pobreza  
indígena

Élite ladina, pobreza, cultura, políticas públicas, salud,  
educación, ideología, ideología de la igualdad.

Magna Terra editores S.A. 2002. 216 pags.

Esta es una publicación del Instituto de Estudios Interétnicos de la Universidad de San Carlos de Guatemala, con el apoyo de la Universidad de Tromsø, Noruega.

Los criterios expresados en esta obra son responsabilidad exclusiva de los autores.

© Instituto de Estudios Interétnicos  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
10a. calle 9-37, zona 1, Guatemala, C.A.  
Telfaxs.: 2512391/2512392/2512394  
Correo electrónico: idei01@concyt.gob.gt

Primera edición: junio de 2002  
Impreso en Guatemala

ISBN: 99922-69-50-2

Edición al cuidado de Ariel Ribeaux  
Diseño de interiores: José Bolaños  
Diseño de portada: Juan Carlos Aguilar



---

Diseño y edición: *Magna Terra editores S.A.*  
5a. avenida 4-75 zona 2, Guatemala C.A.  
Tels.: 238-0175, 250-1031 y 251-4298  
Fax: 251-4048  
Correo electrónico: magnaterra@intelnet.net.gt

## **Agradecimientos**

Agradecemos la colaboración de los entrevistados y el apoyo de Aroldo Camposeco, Edgar Esquit, Anne Britt Flemmen, Luisa Mejicanos, Elizabeth Reis, Cristel Ruíz, Victor Hugo Sam Can, Jon Schackt, Gabriel Solares y Marit Solstad.

Traducción del inglés a español por Eli Drange.



# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN . . . . .	11
Élites . . . . .	14
La muestra . . . . .	15
EL ESTADO GUATEMALTECO Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS . . . . .	19
Etnia y pobreza . . . . .	20
Síntesis de una larga historia: el Estado y los indígenas, de la colonia a la Revolución . . . . .	21
El conflicto armado interno . . . . .	30
El post conflicto . . . . .	32
EL CARÁCTER DEL ESTADO GUATEMALTECO . . . . .	36
Ideologías y valores . . . . .	38
Las relaciones Estado y pueblos indígenas . . . . .	41
POLÍTICAS PÚBLICAS . . . . .	58
SIGNIFICADOS TEÓRICOS DEL CARÁCTER DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS . . . . .	62
LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SALUD Y VIVIENDA . . . . .	77
Participación indígena y definición de las políticas de salud y vivienda . . . . .	85
SIGNIFICADO TEÓRICO DE LA PARTICIPACIÓN . . . . .	89
La persistencia de la exclusión . . . . .	93
EL SIGNIFICADO DEL DISCURSO Y LA POBREZA . . . . .	98
¿Qué significa la pobreza? . . . . .	103
<i>Modelos causales</i> . . . . .	103
<i>Igualdad</i> . . . . .	106
<i>Distancia social</i> . . . . .	108
¿Por qué es pobre Guatemala? . . . . .	113

Las causas de la pobreza . . . . .	113
<i>Ingresos insuficientes</i> . . . . .	114
<i>Condiciones de trabajo</i> . . . . .	117
<i>Falta de motivación</i> . . . . .	118
<i>Irresponsabilidad</i> . . . . .	119
La cultura indígena y la pobreza . . . . .	120
<i>Tradiciones y creencias</i> . . . . .	121
<i>Inestabilidad</i> . . . . .	127
<i>Fatalismo</i> . . . . .	129
<i>Alcoholismo</i> . . . . .	130
<i>Ignorancia</i> . . . . .	131
<i>Conceptos de justicia</i> . . . . .	132
<i>Lenguas indígenas</i> . . . . .	134
<i>Agricultura tradicional</i> . . . . .	135
La cultura indígena como problema . . . . .	135
IGUALDAD Y JUSTICIA . . . . .	139
Todos somos de la misma especie . . . . .	140
Hermanos guatemaltecos . . . . .	141
Distribución según las necesidades . . . . .	146
Distribución según nivel de ingreso . . . . .	147
Igualdad y construcción de problemas sociales . . . . .	152
LA UBICACIÓN DE LA POBREZA . . . . .	154
Pobreza y tiempo . . . . .	155
Pobreza y espacio . . . . .	156
Solidaridad e indiferencia . . . . .	157
<i>Pena emocional</i> . . . . .	158
<i>Miedo y desconfianza</i> . . . . .	160
<i>Hermano y subordinado</i> . . . . .	162
<i>Distancia e indiferencia</i> . . . . .	163
<i>En busca de una llave</i> . . . . .	164
<i>Dependencia mutua</i> . . . . .	166
<i>Los pobres distantes</i> . . . . .	167

EDUCACIÓN, POBREZA Y PROGRESO . . . . .	169
Educación y desarrollo . . . . .	169
La élite y la educación . . . . .	172
Educación y confianza en sí mismo . . . . .	173
Educación y cambios culturales . . . . .	176
Educación como emancipación . . . . .	183
Educación como ideología . . . . .	186
POBREZA Y CAMBIO CULTURAL . . . . .	188
EL CARÁCTER DEL ESTADO Y LOS DISCURSOS DE LA ÉLITE . . . . .	193
EL ESTADO GUATEMALTECO Y LOS DISCURSOS DE LAS ÉLITES . . . . .	195
Causas . . . . .	195
Ideología . . . . .	196
Distancia social . . . . .	197
Conclusión . . . . .	198
BIBLIOGRAFÍA . . . . .	199
ANEXO. LISTA DE SIGLAS DE INSTITUCIONES . . . . .	211



# Introducción<sup>1</sup>

**L**a presente investigación versa sobre el Estado de Guatemala y los indígenas pobres. Éste es uno de los países con mayor número de indígenas en el continente. El índice de pobreza también figura entre los más altos de la región. Las discusiones sobre la posibilidad de desarrollo económico y social en Guatemala, la presencia de “lo indígena”, y los niveles de pobreza, frecuentemente se consideran fenómenos estrechamente relacionados. En el presente estudio pretendemos analizar cómo la élite guatemalteca, responsable, –por una parte– importante de las políticas públicas en el país, percibe la naturaleza de este problema. Para este fin se ha requerido de un análisis más profundo y específico en el campo de las relaciones entre políticas públicas y pueblos indígenas, y el carácter de las políticas públicas y sus procesos de definición, en particular cómo se visualiza la sociedad multiétnica.<sup>2</sup>

El estudio consiste en dos partes. Ambas profundizan distintos aspectos de la relación entre el Estado guatemalteco y la población indígena. En la primera se presenta un análisis del Estado guatemalteco y la estructura

---

<sup>1</sup> La presente investigación es parte de un programa de cooperación entre el Instituto de Estudios Interétnicos de la Universidad de San Carlos en Guatemala y la Universidad de Tromsø, situada en la parte norte de Noruega. El acuerdo de cooperación se firmó en 1997, y las actividades principales son auspiciadas por el programa de desarrollo, investigación y educación del Consejo de Universidades Noruegas (NUFU). El objetivo principal de la cooperación se expresa en el título del programa: “Maya Competence Building”, que consiste en una serie de becas de estudio e investigaciones dirigidas hacia una mayor participación de investigadores de origen indígena en la vida académica y social de Guatemala.

<sup>2</sup> El termino “élite” se discute en la página 12.

burocrática; el carácter de las políticas públicas en términos generales, focalizado en los programas de salud y vivienda. Aquí se repasó y discutió literatura relacionada con la temática, se revisaron programas gubernamentales, y se hicieron entrevistas de las cuales se obtuvieron descripciones del carácter del Estado y las políticas públicas de salud y vivienda. No se trató de una evaluación de políticas públicas en su sentido amplio, sino de cómo –en forma general– éstas son vistas por la élite de funcionarios.

La conceptualización del problema de las relaciones entre políticas públicas y pueblos indígenas requiere de un acercamiento al carácter actual del Estado guatemalteco. Para ello se partió de las opiniones de los actores institucionales de los sectores de vivienda y salud; es decir, que en las opiniones o explicaciones dadas por ellos se llega a una conceptualización y unos significados. Este tipo de investigación implicó un acercamiento entre el tema indígena y la administración pública, y el análisis de esta relación puede considerarse el principal aporte de este texto.

En la segunda parte se hace un análisis de cómo las élites de los sectores de salud y vivienda conciben las necesidades en estos rubros y el problema de la pobreza: los modelos causales. Aquí planteamos las siguientes preguntas: ¿qué tipos de discursos sobre los problemas sociales y el control social se encuentran entre la élite administrativa? y ¿qué clase de repertorio moral se relaciona con estos discursos? Por medio de un análisis del contenido de las entrevistas, intentamos llegar a comprender cómo se construyen estos modelos, qué clase de elementos incluyen, y cómo se relacionan con las tradiciones sociopolíticas del país.

Como se apreciará, empleamos dos aproximaciones epistemológicas diferentes, que algunos dirían que son contradictorias. La primera se podría clasificar como “objetivista” o “realista”, donde intentamos describir el carácter “real” del Estado y las políticas públicas por medio de la inclusión/exclusión en el proceso de definición de las políticas. Las entrevistas se usan para ilustrar o fundar las descripciones que construimos con base en la literatura estudiada.

La segunda postura epistemológica encontrada en el estudio podría llamarse “constructivista”. En esa parte del trabajo procuramos reconstruir el significado de la pobreza para los informantes, examinando las construcciones conceptuales encontradas en las entrevistas. Más adelante explicaremos las principales características de esta aproximación.

Este es un estudio exploratorio, y como tal queremos decir que el objetivo del mismo es formular interrogantes antes que presentar respuestas. Pretendemos formular las hipótesis y no probarlas. Como consecuencia, a esta altura el objetivo no es construir una imagen numéricamente representativa de la distribución de opiniones, ideas y propuestas; el propósito no es argumentar si los puntos de vista presentados son extendidos o no, o si son típicos para la población ladina o para otras categorías de entrevistados a las que pertenecen los informantes. El objetivo es, más bien, describir los relatos presentados e intentar construir ciertos modelos de argumentación que según nuestro punto de vista podrían constituir una vía posible para entender el significado de la pobreza en sentido general dentro de la sociedad guatemalteca, tal como nuestros informantes la conceptúan. Nos interesamos por describir la variedad de discursos acerca del origen de las necesidades no atendidas en los sectores de vivienda y salud.<sup>3</sup> Particularmente nos interesa lo que representa la “pobreza” en lo referido a las relaciones ladino-indígenas y sus posiciones frente al Estado.

Al final, con dos diferentes aproximaciones epistemológicas, se tienen coincidencias importantes acerca de la realidad del problema de la pobreza y cómo las estructuras del Estado guatemalteco han concretado sus funciones, en donde la élite de funcionarios tiene un papel implícito. Se abre así un campo semántico de carácter sociopolítico en el que se

---

<sup>3</sup> Por “análisis del discurso” entendemos un análisis de las entrevistas como texto enfocando la construcción de conceptos y sus consecuencias políticas y sociales. Cf. Van Dijk (1999: 243 y ss.).

ha transitado y sobre el que hay que indagar: la exclusión de los pueblos indígenas, esta vez vista en las perspectivas de dicha élite.

## Élites

El estudio de las élites ha sido, y sigue siendo, un tema importante en las ciencias sociales. Igualmente es así en Centroamérica. Una mayor preocupación se centra en cómo los grupos de élite influyen en los procesos políticos, especialmente en lo que se refiere a procesos de transición de dictaduras a democracia.<sup>4</sup> Otros estudios, tanto históricos como de las ciencias sociales, enfocan la manera en que los grupos de élite conceptúan su entorno, por ejemplo, en el caso de Guatemala, en relación con la composición multiétnica de la sociedad.<sup>5</sup> Este estudio pertenece a esta última categoría. Por definición, las élites poseen poder político y/o poder económico, o tienen poder por el hecho de pertenecer a una profesión, como en el caso del personal médico entrevistado. Asimismo, tienen la capacidad de imponer su voluntad sobre otras personas. Sus actos, sentimientos, creencias y opiniones les conciernen a los que tienen menos poder.<sup>6</sup>

Empleamos un concepto bastante amplio de lo que se podría considerar una élite social y nos centramos en las élites del sistema burocrático y el sector de salud, que actúan de acuerdo con los estándares legales y profesionales. Al relacionarse con los clientes y pacientes que tratan representan el Estado. Pero al mismo tiempo tienen una considerable libertad discrecional para actuar según su propio juicio de valor. En el contexto de nuestro estudio suponemos que tienen, por lo menos hasta cierto punto, el poder de definir el carácter de los fenómenos sociales, cuál es su naturaleza y los factores causales relacionados con

---

<sup>4</sup> Un ejemplo reciente es McCleary (1999).

<sup>5</sup> Casaús Arzú (1998); Arenas Bianchi *et al.* (eds.) (1999).

<sup>6</sup> Verba *et al.* (1987).

ellos. En lo que se refiere a los asuntos de bienestar y pobreza, la élite influye en la clase de acciones que el Estado debe llevar a cabo para tratar la pobreza o si se considera irrelevante alguna acción pública.

## La muestra

La muestra en el presente estudio incluye a funcionarios de la élite de diferentes niveles y de tres áreas distintas, la capital y los departamentos de Quetzaltenango y Chiquimula, que se ocupan de los problemas de vivienda y salud. Los informantes trabajan tanto en el centro político/burocrático metropolitano como en las áreas regionales y en las comunidades. El poder y la libertad de actuar varían. Sin embargo, no nos preocupamos por comparar diferentes grupos de élite.

Todos los entrevistados son ladinos con distintas posiciones en el sistema burocrático, responsables de la planificación y la ejecución de las políticas públicas en los sectores ya mencionados. Algunos pertenecen a los niveles más altos en el sistema central, en el Congreso y los ministerios. Otros son *street level bureaucrats* (*burócratas de la calle*) que se encuentran con sus clientes cara a cara.<sup>7</sup> Unos pocos informantes pertenecen a ONG que actualmente cooperan con las instituciones públicas de salud proporcionando servicios a la población, como el Sistema Integrado de Atención en Salud –SIAS.<sup>8</sup>

Muchas de las preguntas que les hicimos tuvieron un carácter general. Los invitamos a reflexionar sobre las causas de la pobreza, los obstáculos y las posibilidades de participación popular en las políticas públicas y sobre las políticas públicas de salud y vivienda respectivamente. La mayoría aceptó nuestra invitación con buenas ganas y nos entregó

---

<sup>7</sup> Lipsky (1980).

<sup>8</sup> Un programa integrado de salud que incluye entidades públicas y privadas, y enfoca la prevención y los servicios de salud básicos en las comunidades. El programa fue implementado en 1998.

conocimientos valiosos sobre su experiencia en el trabajo y su relación con los problemas que nos interesaban. Pero también, a nivel más general, compartía con nosotros su “idea del mundo” en el que viven y trabajan, un mundo que parece ser muy fragmentado tanto étnica como económicamente.

Nuestro material consiste en 22 entrevistas llevadas a cabo por un equipo interdisciplinario del Instituto de Estudios Interétnicos de la Universidad de San Carlos en Guatemala.<sup>9</sup> Diecisiete de las entrevistas fueron individuales y seis fueron en grupos con entre dos y cinco participantes. Un total de 35 personas participaron como informantes en la investigación. 20 de las entrevistas fueron grabadas. Tres de los entrevistados trabajaban en la política de vivienda, 19 en el sector de salud, y uno en la infraestructura colaborando con las autoridades sanitarias. Seis de los informantes trabajaban en la ciudad de Guatemala; siete en el departamento de Quetzaltenango, en el oeste del país; y diez trabajaban en el este, en el departamento de Chiquimula. Las entrevistas se iniciaron en abril de 1999 y terminaron en julio del mismo año.

Todos los informantes que trabajaban en el sector vivienda se encontraban en la capital, al igual que el informante en infraestructura general (agua, carreteras, instalaciones sanitarias), lo cual refleja el hecho de que las políticas en este sector son centralizadas. No existe ninguna estructura administrativa pública en las municipalidades que pueda implementar programas de política de vivienda, las acciones aisladas sobre vivienda a que algunos informantes (del sector salud) hicieron referencia, estaban financiadas por instituciones extranjeras.

En todas las entrevistas son ladinos que hablan de “los otros”, los pobres. En la mayoría de los casos, se vinculaba la pobreza con el pueblo

---

<sup>9</sup> Los miembros del equipo fueron: Aroldo Camposeco (estudiante de sociología) Sergio Flores (psicólogo), Víctor Hugo Sam Can (estudiante de derecho), y Georges Midré (sociólogo).

indígena y su estilo de vida. No obstante, algunos de los informantes hablaban de la pobreza como un asunto más general, incluyendo a parte de la población ladina. Tenemos representaciones que describen la situación de los pobres, en qué consiste la pobreza y cuáles son los mecanismos que crean la misma. Hemos examinado cómo los burócratas y los trabajadores de salud piensan que los problemas de salud y vivienda se manifiestan, de qué manera los pobres reaccionan y tratan de vivir con sus necesidades, al igual que cómo las políticas públicas van dirigidas para aliviar los problemas.



## **El Estado guatemalteco y los pueblos indígenas**

**E**l bienestar y la pobreza se relacionan con los Derechos Humanos, tal como se expresa en la Declaración Universal de los Derechos Humanos ratificada por los Estados miembros de las Naciones Unidas, entre ellos Guatemala.<sup>10</sup> En los estados de bienestar occidentales, una parte significativa de los recursos económicos y administrativos se destina a promover el bienestar de la población. Los niveles de pobreza son bajos, y la situación de bienestar de la población constituye un asunto político importante.

A pesar de que Guatemala difícilmente se pueda denominar un estado de bienestar, hay un compromiso legal y formal para el bienestar de la población. Derechos específicos fundamentales definen la ciudadanía. En la Constitución de la República, las obligaciones y responsabilidades del Estado para asegurar el bienestar de la población se expresan claramente en varios artículos. El Estado garantiza la seguridad del ciudadano (Art. 3); protege a los jóvenes, los ancianos y los discapacitados (Art. 52 y 53). La Constitución asegura el derecho a educación (Art. 71), salud (Art. 93), asistencia social (Art. 94) y seguridad social (Art. 100). Sin embargo, hay una brecha entre los ideales constitucionales y la realidad de la gran mayoría de la población de Guatemala. Las disposiciones institucionales para asegurar el bienestar no se han desarrollado bien.

---

<sup>10</sup> Eide (1997).

## Etnia y pobreza

En Guatemala hay inmensas diferencias en lo que se refiere a las condiciones de vida de la población; los índices de mortalidad y natalidad son especialmente elevados entre la población indígena. A pesar de que la calidad de la información en la que se basan las descripciones generales sobre el bienestar de la población es dudosa, no cabe ninguna duda sobre la extensión de la pobreza y el hecho de que se destaque más en zonas dominadas por la población indígena que en otras zonas del país. Implícitamente se suele vincular a la población indígena con la pobreza y el subdesarrollo, tanto en estudios sociológicos como entre la población ladina y maya en general.<sup>11</sup>

También hay diferencias importantes en lo que se refiere al acceso a todo tipo de servicio público. No poseemos información acerca de la diferencia contundente entre los grupos étnicos. Sin embargo, varios estudios indican que en relación con las instituciones públicas, se margina en mayor grado a la población indígena en comparación con la población ladina. No obstante, hay diferencias regionales significativas. La población del área metropolitana vive en mejores condiciones que los que viven en las regiones del norte y del noroeste.<sup>12</sup> Pero la pobreza también se extiende entre la población rural ladina.

A lo largo de los análisis e interpretaciones del conjunto de entrevistas realizadas en la exploración, se hicieron alusiones significativas a las relaciones Estado y pueblos indígenas por parte de la élite de los sectores salud y vivienda de una u otra manera, ya fuera al hablar del carácter general del Estado guatemalteco, de la pobreza, de la participación, de la manera en que los entrevistados conciben a la población indígena, y finalmente de las políticas públicas o su proceso específico de definición.

---

<sup>11</sup> PNUD (1998); PNUD (1999); MENMAGUA (1998).

<sup>12</sup> PNUD (1999).

Un punto importante es el tipo de relación *excluyente* que el Estado guatemalteco ha guardado y guarda con la población en general y particularmente indígena, asociado a su carácter *monoétnico*. El rasgo *centralista* es otro de los que tuvieron significativa importancia en la exploración, así como el carácter del Estado guatemalteco implícito en las visiones de los entrevistados, junto a otros rasgos. Sin duda, estos rasgos son de los que muy poco se han modificado desde siglos.

## **Síntesis de una larga historia: el Estado y los indígenas de la colonia a la Revolución**

Las relaciones del gobierno colonial con la población indígena fueron establecidas a partir de los intereses de la corona, los conquistadores y sus descendientes. La reducción de los indígenas en los pueblos de indios fue un mecanismo de control sobre la fuerza de trabajo, la tributación, la ideología, la organización política de los mayas y los recursos territoriales y naturales.<sup>13</sup> La encomienda y el repartimiento, desarrollados en diversos períodos históricos, fueron las principales formas de explotación impuestas sobre la mayoría de los indígenas. De esta forma, las relaciones entre españoles e indígenas estuvieron marcadas por la exclusión, el racismo, la marginación, el sojuzgamiento, el despojo y la persecución. El trato entre los dos sectores era violento y en desventaja para la generalidad de la población.<sup>14</sup>

En la estructura de la estratificación social colonial, los indígenas ocuparon el último lugar; los españoles y sus descendientes la posición

---

<sup>13</sup> Según Castillo González en Reyes Illescas (1998: 32) la conquista, en 1524, implantó un sistema de dominación político-administrativa dual, cuyos rasgos esenciales aún persisten. El Estado colonial es producto de la adaptación económica y social propias de las ciudades-Estado indígenas, donde los elementos de jerarquía, jefe-sacerdote y la élite familiar religiosa-militar influyeron, pues fueron *la verdadera raíz de la administración guatemalteca, e informan permanentemente las etapas posteriores.*

<sup>14</sup> Reyes Illescas (*Op. cit.*).

dominante, y los mestizos y ladinos un lugar intermedio. Todo ello se reflejó en la actividad productiva y la organización política que también generó una sociedad dividida económica, social y étnicamente, lo cual, en buena medida, sigue definiendo a la sociedad guatemalteca actual.

A pesar de esta situación, los indígenas no pueden ser vistos como personas y grupos que se entregaron pasivamente a las condiciones impuestas a ellos. La historiografía reciente plantea que los mayas de la época colonial también fueron sujetos de su propia historia. Ellos resistieron la dominación española de formas diferentes, violentas o no, las cuales, al cabo del tiempo, también contribuyeron a moldear el contexto y la sociedad colonial. Los pueblos de indios, por ejemplo y al final de cuentas, también fueron espacios territoriales y políticos importantes para reproducir una forma de organizarse y de ser indígena o maya.

El fin de la época colonial fue en buena parte el producto de un esfuerzo para incorporar a América, y específicamente a Centroamérica, a la nueva realidad mundial a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX. El cambio abarcó diversas realidades, como lo económico, al integrarse la región al mercado mundial; así como las transformaciones de las instituciones y las relaciones socioculturales.<sup>15</sup> A pesar de ello es posible decir que las independencias, y la guatemalteca en particular, fueron adaptaciones locales de programas liberales extranjeros, de ideas económicas e ideologías surgidas durante la Ilustración. A partir del siglo XIX, Guatemala inició a buscar su constitución como nación y Estado independiente, lo que implicaba una ruta a la modernidad.

A pesar de todo ello, el nuevo régimen político instaurado en 1821 con la independencia, no significó un cambio radical en las condiciones políticas y sociales de Guatemala. La realidad económica de la mayoría de la población tampoco fue transformada, aunque los liberales lo hayan proclamado en sus discursos; aún más, algunas de las nuevas políticas golpearon la economía de ciertos sectores. La institucionalización del

---

<sup>15</sup> Pérez Brignoli (1994).

libre comercio, por ejemplo, golpeó la industria textil artesanal, lo cual afectó económicamente no sólo a los fabricantes, sino a los productores de lana. Por otro lado, a pesar de las leyes que pretendían inaugurar una nueva etapa donde lo prioritario fuese la igualdad civil, éstas nunca se aplicaron, prevaleciendo normas coloniales que favorecieron nuevos mecanismos de opresión en beneficio de sectores poderosos.

Durante el período que abarcó la fundación de la República Federal Centroamericana (1823-1839), los beneficiarios del nuevo poder, criollos y liberales, mantuvieron sus prejuicios frente a los indígenas, dictando órdenes como la extinción de los idiomas hablados por los últimos.<sup>16</sup> En este sentido puede decirse que en la construcción del Estado-nacional se reconocieron algunos derechos civiles a los habitantes, pero junto con ello se pretendió eliminar la cultura de los grupos indígenas.<sup>17</sup> Por otro lado, es en este período cuando se comienza a gestar la dicotomía indio-ladino, que sustituye la división entre blancos, mestizos e indígenas, y que prevalece en buena medida en la Guatemala actual.

Woodward considera que la desaparición de la Federación Centroamericana, promovida por los liberales, se debió a las luchas de poder entre diferentes facciones o élites criollas de las provincias de Centroamérica.<sup>18</sup> El régimen liberal que la sucedió entre 1839-1840 a

---

<sup>16</sup> Con la instalación del Congreso Constituyente, el decreto del 29 de octubre de 1824 mandaba a extinguir los idiomas de origen maya: *El Congreso Constituyente del Estado de Guatemala, considerando que debe ser uno el idioma nacional[...], ha tenido a bien decretar y decreta: 1. Los párrocos de acuerdo con las municipalidades de los pueblos procurarán [...] extinguir el idioma de los primeros indígenas [...].* Reyes Illescas (1998).

<sup>17</sup> *El Estado de los criollos liberales dio inicio a la construcción de la nación reconociendo a todos como ciudadanos pero, por otro lado, buscando la eliminación de las culturas y pueblos precoloniales. Se reconocía a todos como ciudadanos, "siempre que ejerzan alguna profesión útil, o tengan medios conocidos de subsistencia.* Constitución de la República Federal de Centro América, 22 de nov. de 1824. Reyes Illescas (1998).

<sup>18</sup> Woodward (1995).

1871, y que dio origen a la República de Guatemala, fue un régimen que dio prioridad a la permanencia de dos clases sociales bien definidas, la de los criollos y los indios, reinstaurándose en este sentido “las dos repúblicas”.

El retorno a las políticas conservadoras dio oportunidad a la *aristocracia* terrateniente de mantener su estatus dominante en el país. Aun así, los campesinos e indígenas fueron objeto de *protección* principalmente ante las políticas de los liberales. El amparo de las tierras comunales pertenecientes a los pueblos de indios, por ejemplo, fue indicio de la política proteccionista y paternalista del nuevo régimen. En este proceso, la agricultura de subsistencia siguió siendo la actividad más importante de la población guatemalteca. Finalmente, estos republicanos conservadores, al igual que sus enemigos liberales, se abochornaban y desdeñaban el legado indígena de Guatemala.

El conservadurismo, sin embargo, como lo plantea Woodward, estaba destinado a sucumbir ante el desarrollo del liberalismo y la economía capitalista en el siglo XIX.<sup>19</sup> Según dicho autor, la política conservadora comportaba ideas románticas sobre el pasado colonial y el temor hacia el porvenir. El desarrollo económico de ciertas élites, como la quetzalteca, y el auge de la ideología liberal, permitieron en este sentido la caída del régimen conservador. En el período conservador, por ejemplo, el cultivo de la cochinilla fue importante y su exportación se desarrolló desde 1840 hasta 1856, cuando surgieron los colorantes químicos. A partir de estos años también se incrementó la producción de café, a tal punto que en 1870, éste correspondía al 50% de la exportación guatemalteca. A pesar de todo esto, la economía no tuvo un desarrollo amplio e impacto importante como lo tendría en el siguiente período.

Políticamente, las élites criollas al empezar a mantener relaciones con los caudillos como Rafael Carrera, ya no momopolizaron el gobierno y el poder desde la época conservadora. Después, durante la época liberal, con el éxito económico y político de ciertas élites ladinas serían ellas

---

<sup>19</sup> Woodward (*Op. cit.*).

quienes en buena medida monopolizarían la conducción del país. A nivel local, el gobierno de las municipalidades, dejadas en manos de los ladinos, o la aceptación de dos municipalidades: una “indígena” y otra “ladina”, fueron condiciones importantes que apoyaron y sentaron las bases de la segregación a nivel local y nacional, y que los liberales ayudarían a profundizar.<sup>20</sup>

Según Arturo Taracena Arriola, el régimen liberal implantado a partir de 1871 fue la expresión de los intereses económicos y políticos, principalmente de la élite quetzalteca.<sup>21</sup> Éste y otros procesos permitieron que los ladinos se involucraran como parte de la clase dominante de Guatemala. Se plantea en este caso que, a diferencia de la época conservadora donde predominaban los intereses de los comerciantes capitalinos, en la época liberal las políticas fueron establecidas por los terratenientes, y principalmente por los caficultores del occidente de Guatemala.<sup>22</sup>

La reforma liberal introdujo cambios legales y políticos, por ejemplo, las relaciones con el sistema educativo, el trabajo, la propiedad, el gobierno y en contra del clero. A partir de entonces –de la reforma liberal– se empezó a profundizar la idea de Guatemala como una nación,

---

<sup>20</sup> Desde 1837 los conservadores continuaron con el *asimilacionismo* indígena, en menores dimensiones por consideraciones de orden político, y por los ritmos menos expansivos de la economía de la grana, que descansaba en pequeñas y medianas propiedades. En muchas comunidades los ladinos continuaron siendo una minoría, sin embargo, adquirieron preponderancia económica y social. Sin *estatus* jurídico legal durante la época colonial, ahora eran los ciudadanos guatemaltecos que, poco a poco, adquirirían el control de las municipalidades y de las tierras controlando paulatinamente las municipalidades, la economía, y finalmente el poder central después de 1871. Pinto Soria (1999: 37).

<sup>21</sup> Taracena Arriola (1997).

<sup>22</sup> Paralelamente a las disputas entre liberales y conservadores, se daba la contradicción entre indígenas y ladinos. Éstos finalmente eran un conglomerado diverso que se regía políticamente por el curso que imponían los primeros. En la obra de Taracena Arriola (*op. cit.*), se aprecia cómo la población indígena en Quetzaltenango, pujante económica y numéricamente, más importante que la ladina, viene a menos alrededor de finales del régimen de Carrera, con la sustitución de la cochinilla por el café como productos prioritarios de exportación.

es decir, la organización del pueblo a partir de la constitución de la libertad e igualdad ciudadana. En este sentido, la conformación de la nación no privilegió criterios étnicos o culturales, sino jurídico-cívicos. A pesar de estos planteamientos, en realidad el gobierno liberal se constituyó en una coalición entre el gobierno y los caficultores. De esta forma, el ejercicio de la soberanía estuvo en manos de un pequeño sector de comerciantes, cafetaleros, militares y burócratas.

El poder asumido por los ladinos polarizó la relación entre éstos y los indígenas, quedando los últimos relegados política, económica y socialmente, lo que generó una sociedad dividida y segregada. La política liberal dictó que debía civilizarse a los indígenas pues sus costumbres, idioma y organización social, se afirmaba, limitaban su contribución plena a la nación. Esto significa que el *nacionalismo* que se generó en ese tiempo tuvo un carácter anti indígena, ligado al progreso económico como única forma para implementar el desarrollo. Los liberales guatemaltecos no pudieron conformar la nación guatemalteca precisamente por esta perspectiva, pues la mayor parte de la población quedó excluida de los beneficios de la ciudadanía, el desarrollo económico y de los derechos sociales. Es importante observar también que la dinámica política del gobierno liberal dio oportunidad a los ladinos para dirigir todos los asuntos a nivel local, desplazando a los indígenas casi completamente del gobierno y la toma de decisiones sobre los asuntos en los pueblos.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> *Nosotros, todos [...] indígenas propietarios y vecinos de esta cabecera [...] tenemos la honra de comparecer en solicitud de su apoyo para llevar a cabo ciertas reformas en la organización del gobierno local de la ciudad [...] Vosotros deseáis el adelanto político de nuestra raza, porque estáis convencidos de que, contribuimos con agrado a la realización del progreso de la patria. Y si hoy sólo podemos cooperar al adelanto, cultivando la tierra y transformando en cosas útiles la materia bruta; así también cultivaremos la inteligencia de nuestros hijos [...] contribuiremos a la revolución social y política del país [...] anhelamos la regeneración de lo indio para obtener en lo posible la igualdad civil y política, que es la base de las democracias [...] Como muy bien sabéis, Quetzaltenango es un municipio cuyas dos terceras partes, por lo menos, están compuestas de indígenas, todos amantes del trabajo, casi todos propietarios de bienes raíces, absolutamente respetuosos para con las autoridades*

Económicamente, la reforma liberal fue importante debido a que Guatemala tomó un lugar específico en el sistema capitalista mundial de acuerdo a la división internacional del trabajo. Guatemala fue productora de materia e importador de productos manufacturados. De esta forma, la agroexportación estuvo muy vinculada a la redefinición de la economía local y mundial. La economía guatemalteca de la época también impactó sobre las comunidades indígenas y la organización del trabajo. La privatización de las propiedades comunales y la compulsión laboral de los indígenas fueron sucesos importantes que hoy día aun pesan sobre la vida social y política de los mayas.

Finalmente, puede plantearse que la reforma liberal impactó de diversas formas sobre la población indígena y ladina de Guatemala, transformando ciertos patrones culturales y sistemas de organización. Dichos grupos, sin embargo, fueron redefiniendo su vida social a partir de sus propias perspectivas utilizando, por supuesto, los nuevos elementos culturales y organizativos que les presentaba el nuevo régimen. En este sentido, la conformación de Guatemala a finales de los siglos XIX y principios del XX, no fue producto solamente de las condiciones e influencias externas, sino de la dinámica de su propia población, ubicada en las diferentes regiones y estratos sociales.

Durante la reforma liberal, Guatemala se vinculó al sistema capitalista mundial como una región productora de café; es decir, de materia prima. Fueron momentos claves en la modernización del país. Aunque el sistema de trabajo para el cultivo de dicho grano fue forzado, otros factores como la apertura de puertos, caminos, vías férreas, y la privatización de la tierra, fueron hechos que les dieron otro matiz al Estado y sociedad en general. Políticamente, sin embargo, no se produjeron cambios importantes, pues el Estado y gobierno fueron monopolizados por un pequeño sector oligárquico y militar. En este proceso, la lucha por construir la nación

---

*constituidas. Pues bien: a pesar de ello los indígenas carecen de verdadera representación en el ayuntamiento [...]. Grandin (1999).*

estuvo mediada por múltiples factores adversos como, por ejemplo, un régimen político dictatorial, la segregación de los mayas, la falta de políticas sociales, y también por la inflexibilidad de la clase dominante.

La Revolución de 1944 fue un proceso democratizador de corta duración. El régimen revolucionario finalizó en 1954 cuando un grupo de guatemaltecos anticomunistas, apoyado por Estados Unidos en el marco de la Guerra Fría, derrocaron al presidente Jacobo Arbenz. Durante los diez años que se sostuvo la revolución se introdujeron transformaciones sociales y políticas importantes, tales como derechos ciudadanos, la seguridad social, el Código de Trabajo, la autonomía universitaria y municipal, la construcción de carreteras e hidroeléctricas, y la reforma agraria, ésta última revertida después por los regímenes anticomunistas.

Sin embargo, durante este período se desarrolló una dinámica social y política que transformó con el tiempo la estructura del aparato estatal y la relación entre la clase política y la sociedad civil.<sup>24</sup> Esa nueva realidad planteó cambios importantes en la relación formal del Estado con la población indígena en general.

*La reorganización incluyó facilidades para la organización y participación de los trabajadores en políticas públicas y en la vida nacional. [...] La reforma agraria fortaleció las organizaciones agrícolas y cambió dramáticamente las condiciones institucionales y la naturaleza y alcance de los campesinos en programas de gobierno.*<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Se dio un retorno a los esquemas liberales antes de Carrera, vistos por von Hoegen como “más auténticos”, y un avance hacia características del Estado de Bienestar propias del Estado Moderno Europeo. Este cambio se dio en un doble esfuerzo: uno, el impulso a la recuperación económica, y dos, el cometido de contrarrestar la intervención de la transnacional bananera United Fruit Company –UFCO–, cuyos intereses en armonía con los de la oligarquía nacional, constituyeron uno de los mayores obstáculos para el logro de los objetivos del gobierno de la revolución. Rivera Iriás (1981).

<sup>25</sup> Taracena Arriola (*Op. cit.*).

El otorgamiento de autónomo a los gobiernos locales; es decir, a las municipalidades, trajo como consecuencia la descentralización de algunas funciones públicas y la creación de muchas otras entidades autónomas, como el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social o la Universidad de San Carlos de Guatemala, los cuales fueron signos positivos de la modernización.<sup>26</sup>

El panorama de la relación del Estado con la población indígena para este período es muy complejo. Primero porque la reorientación del Estado sienta las bases de lo que aún en la actualidad se puede nombrar como *monismo administrativo*, fuertemente influido por las visiones tecnocráticas, donde desaparece la realidad indígena y se reformula como parte de la problemática social general.<sup>27</sup>

No obstante los logros en la modernización del Estado, algunos de sus planteamientos con relación a los indígenas no dejaban de ser contradictorios. Por ejemplo, junto a la apertura de mayores derechos ciudadanos, también se *erosionaban las bases de la organización cívico-religiosa nativa* en el marco de una política de *integración del indígena a la cultura nacional*. Todo este proceso incluyó la creación del Instituto Indigenista Nacional en 1949, el cual observaba al indígena como un problema social y objeto de estudio.<sup>28</sup> En este sentido, aún en el gobierno revolucionario pervivieron ideas heredadas de la colonia, decantadas en su relación con la población indígena.

---

<sup>26</sup> Reyes Illescas (1998: 49).

<sup>27</sup> Entre 1954 y 1970 se da una Restauración, Crecimiento y Tecnificación Administrativa; se da una reorientación que está en parte determinada por una estricta vinculación con el extranjero y un progresivo relacionamiento con los organismos internacionales sobre todo interamericanos. Rivera Irías (1981).

<sup>28</sup> Reyes Illescas (1998).

## El conflicto armado interno

Es común marcar en 36 años la duración de este conflicto armado, de la década de los 60 hasta 1996 en que se firmó el Acuerdo para una Paz Firme y Duradera durante el gobierno de Álvaro Arzú Irigoyen. Esta medición parte de los días en que se organizó la guerrilla, luego del alzamiento del 13 de noviembre de 1960 ante los desmanes del gobierno de Miguel Ydígoras Fuentes, que fue sofocada en varios días de combates en Zacapa y Puerto Barrios. Pero otros criterios marcan la duración del conflicto desde 1954 hasta la firma del mencionado acuerdo; o sea, de 52 años de duración, incluyendo en esta medición una serie de levantamientos y *actos de sedición previos a la consumación del enfrentamiento armado*. Uno de ellos se dio en el seno del ejército.<sup>29</sup>

A partir de los años 60 se consolida el llamado *Estado de Excepción* por la constante supresión de los derechos civiles y sin consideraciones legales. Este Estado rápidamente devino en lo que se ha llamado el Estado Contrainsurgente, producto no sólo de las convulsiones internas, sino de las convulsiones externas propias de la Guerra Fría:

*Hasta la mitad de los setenta la sociedad guatemalteca estaba más estratificada social, política, económica y territorialmente que décadas atrás, pero gráficamente era fácil mostrarla como una pirámide social con un vértice muy estrecho y autoritario, escasos estratos medios y una extensa base social de pobres, compuesta en su mayoría por las comunidades de los pueblos indios.*<sup>30</sup>

Para entonces ya aparecen aquí los signos de una de las más profundas crisis económicas, acompañada por una radicalización de la demanda social, en la cual, por primera vez, se siente la presencia masiva de indígenas en la movilización campesina. Bajo continua persecución

---

<sup>29</sup> El levantamiento de los cadetes el 2 de agosto de 1954 y otros hasta 1961. REMHI (1998: 23 y ss.), y CEH (1999).

<sup>30</sup> CEH (1999: 73).

institucionalizada y apropiación de bienes sociales o estatales por manos privadas –y además castrenses, las poblaciones indígenas fueron afectadas directamente, pues no sólo han sido consideradas “los pobres”, sino que en esta época también fueron consideradas “comunistas”.

La presencia activa de poblaciones indígenas puede describirse retrospectivamente como víctimas en su mayor dimensión; cuando pudieron, como victimarias, o bien de recogimiento y reflexión estratégica. Tuvieron un protagonismo diverso en el marco de la violencia político-militar. Para muchos líderes y poblaciones indígenas, las condiciones políticas y económicas propiciaron su inserción en el proceso de guerra revolucionaria, interesados en reivindicar su situación material; no obstante que los fundamentos ideológicos de la lucha revolucionaria tenían la contradicción étnica como secundaria y la lucha de clases como primaria, dejando fuera muchas aspiraciones en aquel primer plano de movimientos indígenas. Es decir, que el movimiento guerrillero fue insensible a él. Pero otros líderes y poblaciones indígenas tuvieron otras formas de actuar.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Durante los años 70 el movimiento indígena continuó su crecimiento. Los cambios económicos y sociales ocurridos en las comunidades facilitaron el acceso a estudios secundarios y superiores de un grupo de jóvenes indígenas. Un pionero de este movimiento fue don Adrián Inés Chávez con sus obras lingüísticas, filosóficas y pedagógicas sobre el Popol-Wuh y la cosmovisión maya. En muchos pueblos surgieron grupos y asociaciones preocupados por la defensa de la cultura e idiomas mayas. Estaban integrados por estudiantes y jóvenes profesionales, promotores sociales y otros líderes. Había grupos o asociaciones en Quetzaltenango, donde se fundó el Comité Cívico Xeljú; en Totonicapán, Huehuetenango, Tecpán, Comalapa, Santa Cruz del Quiché y otros. En Cobán se fundó el grupo Cabracán, que trató de profundizar en la religión maya. Por otro lado, algunas congregaciones religiosas, parroquias y ONG, como IDESAC, apoyaron el surgimiento de las ligas campesinas, las cooperativas y luego el CUC. Un sector de estudiantes y profesionales indígenas subrayaba la necesidad de estudiar e incluir en los análisis sociales el colonialismo interno, la discriminación del indígena, no en oposición al análisis clasista, sino como complemento. La guerrilla, en cambio, no fue tan sensible a estos enfoques. REMHI (1998: 84 y ss.).

Así, la exclusión y discriminación seguían estando presentes a todo nivel. Pero de alguna manera, unas apreciaciones comunes reducen las características socioculturales del movimiento guerrillero como compuesto por blancos, pequeño burgueses y católicos, señalando el límite tácito con la población indígena, y en consecuencia el tratamiento de la temática.

En este período es la guerra la que absorbe la mayor parte de energía social de los pueblos indígenas que se sumergieron, o en las filas guerrilleras (y forzosamente en las del ejército), o en el temor y la lucha por la sobrevivencia cotidiana. Su papel de víctima más directa la coloca en el punto más extremo de la marginación y exclusión social que haya vivido, debiendo sufrir las masacres y las políticas de tierra arrasada promovidas principalmente durante el gobierno del general Ríos Montt, entre 1982 y 1983, sin excluir de ello al gobierno de Mejía Víctores; producto de lo cual muchísima población indígena tuvo que refugiarse en México y luego retornar en condiciones infrahumanas al firmarse la paz. La realidad de los pueblos indígenas sólo tendía a agudizarse en el lugar casi invisible de la realidad política y económica de reacomodos militares, presiones internacionales, y salidas híbridas de democracias formales en el centro de la guerra interna y en el marco de un Estado Contrainsurgente y patrimonialista casi perpetuo.

Para los economistas, los años 80 fueron la década perdida, pero para los guatemaltecos, el período de guerra interna significa varias décadas de pérdidas, sin frutos reales o concretos para las poblaciones indígenas.

## **El post conflicto**

El fin del enfrentamiento armado interno (1996) implicó una nueva oportunidad para replantear los objetivos que se dirimieron en la guerra interna. La violencia que ha caracterizado en esencia las relaciones del Estado y las poblaciones indígenas disminuyó notablemente, por lo menos la de carácter físico. A nivel simbólico aún está presente en las

relaciones de discriminación y exclusión hacia los pueblos indígenas, fenómeno que se resiste a desaparecer.

A pesar del discurso del Estado de introducir la participación popular en los programas mediante cooperativas, la realidad de las aldeas de los altiplanos era que seguían en el abandono. El carácter excluyente y racista del Estado hacia la población indígena sólo fue matizado formalmente por superficiales cambios tendientes a la cooptación, al clientelismo, al paternalismo y la manipulación. No obstante algunos éxitos provenientes de la agricultura de exportación, los pueblos indígenas continuaban siendo discriminados.<sup>32</sup> Esta situación no cambió a lo largo de varios períodos presidenciales, desde Castillo Armas hasta Álvaro Arzú (1996-2000).

Los Acuerdos de Paz constituyen aún una guía estratégica para contribuir a atenuar las causas que originaron ese conflicto. En tales acuerdos, los derechos de los pueblos indígenas ocupan un lugar importante y han sido instrumento importante para desarrollar espacios de participación indígena a distintos niveles. La esperanza acerca de los Acuerdos de Paz ha sido que la sociedad los asimile, que el Estado los reconozca como Acuerdos de Estado, y que sobre ellos la comunidad internacional mantenga parámetros orientadores para la cooperación.<sup>33</sup>

Esa esperanza ha debido aceptar las variaciones que el proceso social, económico y político imponen. En primer lugar, porque la sociedad en general aún sigue dando muestras de desconocimiento de los acuerdos y dudas sobre los mismos, particularmente reforzado por la influencia de sectores conservadores que se han resistido a darles la validez que requieren. Económicamente, porque las medidas de carácter neoliberal han revivido el desconsuelo histórico de la superposición de intereses particulares sobre el interés general de la nación, lo que podría ser una

---

<sup>32</sup> Reyes Illescas (1998: 52 y ss.).

<sup>33</sup> Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, firmado en México D.F., 31 de marzo de 1995.

nueva forma de patrimonialismo: se ha convertido la modernización del Estado, el concepto de descentralización y privatización, en fuente de apropiación de bienes públicos por manos privadas.

Por parte del Estado, también los Acuerdos de Paz han sido en gran medida postergados o parcialmente cumplidos, y la mayoría de cumplimientos no ha salido de la esfera de lo formal. Los pueblos indígenas aún no han sido plenamente incorporados a los procesos de definición de políticas públicas; quizá el proceso más importante que ha buscado dicha participación ha sido el de las comisiones generadas por los mismos acuerdos, y particularmente el proceso de reforma educativa, la propuesta de una nueva justicia para la paz de la comisión de fortalecimiento de la justicia, con importantes implicaciones hacia el derecho indígena. El gobierno actual ha dado espacio de alto nivel a indígenas o representantes del movimiento indígena, especialmente en cultura y educación. Pero el resto de las políticas públicas, en todo caso las de carácter social, tienen en este sentido un gran vacío.

No obstante, el movimiento indígena ha venido ocupando un importante lugar en la agenda de la sociedad civil. Previo a la firma de los acuerdos, diversas organizaciones indígenas protagonizaron su derecho a la tierra, cuyos conflictos desde entonces no han sido resueltos. De la misma manera se ha visto un protagonismo en formas de violencia de rara manufactura, como los linchamientos, que han sido aprovechadas por sectores que se sienten amenazados ante el avance de reivindicaciones indígenas, para desprestigiar algunas de las bases en que se fundamentan sus demandas, especialmente en el plano del derecho.

Después de la firma de los Acuerdos de Paz, el hecho más significativo de encuentro político del movimiento indígena con la sociedad actual fue la Consulta Popular del 16 de mayo de 1999, que pretendía hacer varias reformas a la Constitución, principalmente lograr el reconocimiento de los pueblos indígenas por parte del Estado como un ente formal. Este intento recibió un rotundo “No”, en apariencia por muchas razones que no necesariamente tenían relación directa con los pueblos

indígenas o su demanda principal; sino más bien con la manera cómo se pretendía reformar la constitución y colocar en ella una serie de preceptos sin respaldo previo de todos los sectores, y dudosamente, del propio partido de gobierno que hizo gala de ambigüedad.<sup>34</sup> Sin embargo, la experiencia dejó al desnudo un problema identitario nacional y, por supuesto, una discusión importante respecto a la exclusión de los pueblos indígenas en todos los órdenes de la vida del país, promovida, condicionada o permitida de muchas formas por el Estado.

No ha sido el objetivo de este trabajo hacer una recensión exhaustiva de ningún período histórico de las relaciones Estado y población indígena, o de las políticas de salud y vivienda en sí. Esta exploración no fue de tipo histórico, por lo que no se analizó cada política (salud y vivienda) en su manifestación en el tiempo como medio de relacionamiento del Estado con la población indígena.

---

<sup>34</sup> Esta consulta tenía el propósito inicial de hacer 12 reformas a la constitución política recomendadas por los Acuerdos de Paz. Los intereses en juego propusieron más de 50. El movimiento maya buscaba un reconocimiento constitucional del carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe del Estado, entre otras de su interés. Se obtuvo un rotundo No, aunque el Sí ha de interpretarse positivamente en pro de utilizar la experiencia para mejores estrategias de acción en tal magnitud.

## El carácter del Estado guatemalteco

**E**l conjunto de las opiniones de los entrevistados sobre las causas de la pobreza y su relación con la vida de la población indígena, sobre cómo son vistas su cultura, costumbres, hábitos y valores, y de cómo se recogen en las políticas públicas de vivienda y salud estos elementos, conjugados a su vez, con el tipo de vinculación que, según opiniones en distintos niveles de la élite consultada, tienen los pueblos indígenas con el proceso de definición de políticas públicas, permite hacer enlaces con el significado teórico acerca del carácter del Estado guatemalteco. Tomando en cuenta que una parte importante del Estado es la burocracia, la cual en este caso estuvo representada por la élite de salud y vivienda, que sostiene una perspectiva compartida de cómo se abordan institucionalmente los aspectos investigados.<sup>35</sup> Teóricamente, la perspectiva de funcionarios y otros niveles son recíprocas con el contexto más amplio del ejercicio del papel del Estado como estructurador de determinadas relaciones con la sociedad, en el que se inscribe el conjunto de entrevistados. Así, dice Theda Skocpol refiriéndose a Alfred Stepan:

---

<sup>35</sup> Para Max Weber (1977), la burocracia es una dimensión importante del Estado, al grado que la abarca en toda su manifestación visible. Weber le atribuye a ésta un carácter impersonal y racional en el ejercicio de las funciones del Estado. Pero dicho carácter no se sostiene cuando los miembros de la burocracia asumen su papel legitimador, como puede verse con van Dijk (1998), y que es estudiado por Flores (1987) como parte del comportamiento anómico en el caso de la burocracia guatemalteca.

*Los Estados deben ser considerados como algo más que “gobiernos”. Son sistemas administrativos, jurídicos, burocráticos y coercitivos permanentes que no sólo tratan de estructurar las relaciones con la sociedad civil y la autoridad pública en una organización política, sino también de estructurar muchas relaciones cruciales dentro de la sociedad civil.*<sup>36</sup>

Según esta cita, los funcionarios a distinto nivel encarnan ese papel estructurador de las relaciones con la población indígena mediante las instituciones que dirigen, e incluso, más profundamente, promueven determinado tipo de relaciones interétnicas a partir de actos de comunicación, según lo que ellos entienden como valores y prácticas institucionalizadas, lo cual constituye su marco de referencia para la comprensión e intervención en los campos de la salud y de la vivienda. En términos de van Dijk, estos funcionarios y otros niveles cumplen el papel legitimador del Estado mediante estos actos comunicativos hacia los investigadores en el momento mismo de las entrevistas, y hacia la población a la que dirigen determinada intencionalidad burocrática, y por los cuales se patentiza la representación del Estado ante las comunidades indígenas.<sup>37</sup> Este papel va más allá de lo que en su momento previeron Oszlak y O'Donnell sobre los roles de la burocracia, que se manifiestan según al sector al que sirven en un momento dado, lo cual está íntimamente ligado al tema de las políticas públicas o estatales y la gestión gubernamental; dicho papel se manifiesta en el plano de la ideología y los valores.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Skocpol (1985: 118).

<sup>37</sup> La referencia a la legitimación como función de la élite de funcionarios entrevistados, se relaciona también con el tema de *Estructuras Ideológicas del Discurso* (van Dijk, 1998: 318 y ss.).

<sup>38</sup> Oszlak y O'Donnell (1985).

## Ideologías y valores

Frecuentemente se definen las ideologías como sistemas de ideas, valores y conceptos compartidos por algunos grupos sociales. Podrían entenderse como valores institucionalizados, las prácticas sociales vinculadas con estos valores y los discursos relacionados con tales sistemas de valores y prácticas.<sup>39</sup>

Los valores sociales constituyen un elemento fundamental dentro de las ideologías. En la sociología, el estudio de los valores ha sido muy importante, y se ha utilizado para clasificar sociedades enteras o categorías de sociedades. El concepto de valores también ha sido empleado extendidamente para definir tipos de acciones o racionalidades. Pero los valores no tienen importancia solamente dentro de las ciencias sociales, también afectan nuestras vidas de manera fundamental. Guían nuestros gustos. Constituyen la base sobre la que juzgamos el carácter y los actos de la gente. Amoldan nuestros sentimientos y opiniones sobre políticos y asuntos de política. Los valores pueden tener un sentido personal. También pueden, sin embargo, tanto unir a la gente como servir de mecanismos de exclusión. El hecho de compartir valores o no compartirlos es importante para dividir a la gente en grupos considerados como amigos o enemigos, extraños o próximos. En el último caso, los valores se pueden considerar como parte de la estructura ideológica sobre la que se basa una cultura, o, según las palabras del lingüista holandés Teun van Dijk:

*en un sentido general y abstracto, las ideologías están concebidas como la interfase entre propiedades fundamentales (por ejemplo intereses, objetivos) de grupos sociales y las cogniciones sociales compartidas de sus miembros.*<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Hewitt (1992).

<sup>40</sup> Van Dijk (1998: 391).

No se está viendo la ideología en sentido peyorativo, sino como *sistemas de creencias*, como *axiomas básicos del sistema de representaciones sociales*, y como la organización de *categorías sociales específicas que constituyen un esquema de ideología*, tales como *pertenencia, actividades, objetivos, valores, posición y recursos*, como reconstrucciones cognitivas de criterios básicos para los grupos.<sup>41</sup>

Aunque las ideologías constituyen elementos importantes en la creación de cohesión social y solidaridad, tal vez sean más visibles cuando se habla de conflictos sociales y asuntos sociales definidos como problemas sociales. Guían a los miembros de la sociedad hacia la naturaleza del conflicto o el problema, y cómo debe ser tratado. Las ideologías unen los aspectos cognitivos relacionados con la manera que se construye el mundo con los aspectos morales relacionados con la manera que se debiera cambiar el mundo o si se debiera dejarlo tal como está.

En el presente estudio hemos analizado las entrevistas con los funcionarios de la élite y los trabajadores del sector de salud, tomando en consideración los elementos ideológicos que aparecen en las transcripciones. Es obvio que no existe necesariamente una relación entre lo que dicen y lo que eligen hacer. La asociación entre los valores y la ideología, tal como nosotros la definimos basándonos en las transcripciones por un lado y la probabilidad de que los informantes actúen de cierta manera por el otro, es incierta.

Enfocamos los valores porque creemos que son elementos importantes en la construcción del mundo por parte de los miembros de la sociedad, y también para entender cómo obtienen un significado de él. Estas construcciones sociales cargadas de significado podrían alcanzar un carácter objetivo e influir en la construcción de las instituciones sociales y su funcionamiento en la sociedad. Podríamos decir que los valores aparentemente obtienen el carácter de fuerzas sociales autónomas que se relacionan con otras instituciones e influyen en la forma y la dirección

---

<sup>41</sup> *Ibid.*

de las políticas públicas en su relación con la sociedad.<sup>42</sup> La función de las ideologías podría ser, entonces, organizar y legitimar los actos de grupos sociales. Justifican ciertas disposiciones institucionales, como los patrones de distribución del bienestar y pobreza, o una estructura de clase particular en la sociedad.<sup>43</sup>

En un estudio de Europa, el autor enfoca la conciencia social de las élites. La conciencia social es vista como un Estado de la mente o un *estilo cognitivo* surgido de un desarrollo general de la cultura. El proyecto occidental de modernización contiene una comprensión nueva de la naturaleza de la sociedad. Ahora se piensa que consiste en un número de actores y relaciones sociales anónimos e interdependientes. La metáfora moderna de la sociedad es el mercado, en el que participan muchos actores. El comportamiento de un actor anónimo tiene consecuencias para los demás. El punto de vista moderno se relaciona con un sentido diferente de cohesión, que incluye a más personas que pertenecen a la misma sociedad. Según este punto de vista, la élite podría sentir que se debería hacer algo referente a la pobreza como un fenómeno general porque se considera que los pobres afectan la vida de toda la población, incluyendo los ricos, por medio de relaciones distantes y anónimas.<sup>44</sup>

Un punto de vista alternativo o suplente sería ver cómo se vincula el significado social de la pobreza con las estructuras de valor de las élites. La conciencia social, o la falta de ésta, parece basarse en el sentido de lo correcto o lo erróneo, lo bueno o lo malo, etc. En Guatemala, como en todo el mundo, no cabe duda de que la pobreza se considera indeseable y perjudicial. De hecho no hemos encontrado a nadie, ni hemos visto ningún material escrito, que señale la pobreza como un fenómeno que se deba pasar por alto o tolerar. La voz que llama a aliviar y erradicar la pobreza es unánime.

En este sentido, la conciencia social se podría haber considerado como una inclinación o disposición conductual basada en ciertas estructuras

---

<sup>42</sup> Verba (1987: 265).

<sup>43</sup> Van Dijk (1999: 16).

<sup>44</sup> De Swaan (1988: 254).

de valor e ideologías. El papel de estos valores en la vida social podría ser generar o sostener estructuras evaluadoras fundamentales. Constituyen la base sobre la que la gente construye un orden moral, el cual es esencial para definir cómo los grupos perciben la sociedad en la que viven, al igual que prescribir cómo y cuándo deben actuar al respecto.<sup>45</sup>

## Las relaciones Estado y pueblos indígenas

No obstante lo anterior, el sistema de ideas, valores, conceptos, prácticas sociales, todos vistos como elementos de un discurso institucionalizado, no han de tomarse como una manifestación absoluta del carácter del Estado guatemalteco en la persona de los entrevistados. Sin embargo, podemos entender las opiniones de ellos como una base para suponer que los cambios formales del Estado a nivel macro no han tenido efectos sustanciales al nivel contextual micro inmediato.

El tejido de relaciones, procesos, estructuras, mecanismos e instrumentos propios de la organización macro-política, estatal, no es perceptible para las comunidades indígenas de manera inmediata; y es a eso a lo que aquí se le trata dar un enlace por significación: el contenido de las opiniones de las entrevistas con el carácter del Estado guatemalteco.

Un hecho importante a tomar en cuenta es que la población indígena mayoritaria radicada en Quetzaltenango, cuando estaban en boga los ideales liberales y se percibía prosperidad económica, los pueblos ahí radicados tenían una gran presencia en el Estado como un Estado nacional. La conclusión de los autores a este respecto es que *los principales contribuyeron al fortalecimiento de un Estado nacional en Quetzaltenango*, situación que cambió con la predominancia económica ladina.<sup>46</sup>

Hoy la población indígena podría sentirse representada en el gobierno municipal de Quetzaltenango, por la conducción de un alcalde indígena;

---

<sup>45</sup> Van Dijk (1999: 101 y ss.).

<sup>46</sup> Grandin (1999).

sin embargo, esto no parece tener un reflejo coherente en la vinculación de la población al ideario de los funcionarios de salud y vivienda en esa área del país, que impulsan programas concebidos desde el gobierno central, y no cuentan con la participación del gobierno departamental, municipal, local, ni de los consejos de desarrollo.

Los entrevistados no totalizan el carácter del Estado guatemalteco, porque se entiende a éste como un conjunto de características que supone otros rasgos en otras dimensiones sistémicas como la jurídica, la administrativa, política, etc. Las implicaciones que el terreno discursivo tiene para la presente investigación, tocan elementos macro del Estado guatemalteco, que sin duda son sostenidos por otras variables no abordadas en la investigación, pero que sí son contempladas a manera de resignificación contextual.

En esta perspectiva puede hacerse una relación directa con uno de los rasgos estructurales más sobresalientes del Estado guatemalteco, es su *superposición macro* a la sociedad en su conjunto, de raíz histórica, desde la conformación misma de la organización política guatemalteca. Pero que en el caso de la población indígena, dicha superposición en realidad ha cambiado muy poco, merced a que dicha población por su lado se ha visto sometida a procesos de cambio que la han forzado a desempeñar un papel subalterno en la estructura estatal. La fundación del Estado guatemalteco se inicia pre-estatalmente, sobre las estructuras políticas, sociales y económicas de las ciudades-Estado indígenas, y luego sobre tales estructuras se erigieron las funciones de lo que pronto se convirtió en el Estado colonial.<sup>47</sup> Subsiguientemente, una evolución histórica que ha producido, según Gabriel Larios Ochaita, siete constituciones y doce reformas constitucionales a lo largo de las cuales un gran conglomerado social ha quedado fuera y, no obstante la disputa del poder político por parte de la población indígena en general –sus altibajos o vaivenes, esta población continúa fuera del Estado, para quien aún está

---

<sup>47</sup> Castillo González (1982).

pendiente su ciudadanía plena, y por lo cual se habla del Estado guatemalteco como un Estado excluyente.<sup>48</sup>

Esta superposición puede entenderse como condición legitimadora de las relaciones sociales de exclusión y explotación de la población indígena en general, bajo cuyo manto pueden producirse todo tipo de sutilezas o eufemismos aculturizantes en contra de la cultura indígena. La perspectiva sociopolítica de ver al Estado guatemalteco como superpuesto a la sociedad en su conjunto, permite apreciar que en el caso guatemalteco las cosas han pasado de manera distinta que en otras latitudes, porque el Estado guatemalteco se abroga la posibilidad de fundar a la nación y no al revés, como ha sido en Europa, por ejemplo. Touraine dice:

*Si es posible hablar del Estado en términos de organización política e incluso de tipo de autoridad o legitimidad, la nación es de otro orden. La Nación se define como fundadora del Estado.*<sup>49</sup>

Lo que pueda llamarse una gran parte de la nación guatemalteca, la indígena, no ha tenido la oportunidad de inventar y acordar el tipo de organización política justa para la realización de sus intereses y aspiraciones. Leonel Padilla refiere al respecto que no se trata de cambiar la nación sino al Estado; ello marca el significado político de los esfuerzos de inclusión de la población indígena en la constitución de la nación democrática<sup>50</sup>. Porque, según la coyuntura nacional e internacional, dice Edelberto Torres-Rivas, *es desde la política donde actualmente es factible reformar a la sociedad*.<sup>51</sup> Sin embargo, tal asunción política no ha pasado del discurso y las buenas intenciones, pues las superposiciones de lo privado sobre lo público han prevalecido, predominando en la vida política y económica y, los diseños de la sociedad que debe ser, es decir,

---

<sup>48</sup> Larios Ochoa (1995).

<sup>49</sup> Touraine (1999: 205 y ss.).

<sup>50</sup> Padilla (1999: 24).

<sup>51</sup> Esta posibilidad también la comparte el INAP (1990b: 4): *Una cuestión esencial está dada por la responsabilidad integradora de la sociedad (el desarrollo del proyecto nacional) que asume el Estado.*

la ideal, como la democrática y liberal, siempre han sido proyectos poco comprendidos y poco arraigados en las entrañas de la sociedad guatemalteca, ya que han constituido efectos de los cambios producidos muy lejos del territorio y han servido como un discurso encubridor de la verdadera naturaleza de sus portadores. Éste es el caso de los gobiernos “liberales” a partir de la revolución de 1871, con excepción del decenio democrático de 1944-54.<sup>52</sup>

El hilo continuo de caracterización del Estado guatemalteco lleva entonces a otro de sus rasgos, también implícito en las opiniones de la élite de funcionarios, el ser un Estado *centralizado y concentrado*, considerado por ello un Estado megalómano por dirigir y hacerlo todo, como un rasgo que se construye desde el Estado colonial, cuando las élites españolas afianzaron su poder sobre los recursos que se extraían y se enviaban hacia la corona española y que concentraron con la independencia.<sup>53</sup> Pero con los gobiernos liberales este rasgo se produce y consolida en un proceso que, según Miguel von Hoegen, incluyó una visión positivista de inspiración comteana, con la que la élite justificó su posición directiva en la búsqueda del orden y el progreso, con preferencia en lo material y lo foráneo, y ha tenido como consecuencia la destrucción de la base económica de la organización comunitaria, el debilitamiento de la misma, y el empobrecimiento de la mayoría de la población hasta la actualidad.<sup>54</sup>

<sup>52</sup> Torres Rivas (1998: 3) acota que: *En la historiografía en uso, se dice que a partir del general Barrios se conformó un Estado Liberal en Guatemala. No es cierto, por más que la ideología que animó el reformismo de la generación de finales del siglo XIX fue resultado de la influencia del liberalismo europeo. Pero la fuerza de lo doctrinario fue inferior a las determinaciones estructurales del atraso. Un Estado Liberal supone básicamente, ciudadanos libres e iguales y la constitución de una autoridad originada en la voluntad de la ciudadanía; la vida política requiere de un poder legítimo, basada en la soberanía popular, formada por hombres que tienen una dignidad intrínseca, que les hace merecedores de derechos y libertades anteriores al Estado, y de un poder que busca satisfacer el Bien Común.*

<sup>53</sup> INAP (1990a: 10).

<sup>54</sup> Von Hoegen (1990).

No obstante múltiples esfuerzos descentralizadores y desconcentradores, como el porcentaje constitucional del presupuesto general de la nación para las municipalidades –iniciado en 1986 con el 8%, actualmente es el 10%, algunas municipalidades ya cobran el Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI)– y otros de tipo programático que buscan un mayor contacto con la población rural en materia de servicios (como los de educación y salud). La gran debilidad de los gobiernos locales y la débil participación organizada de las comunidades respectivas en dichos programas siguen vigentes, lo cual aún alimenta la imagen de que el Estado es la capital y las instituciones ahí establecidas, pues las decisiones de política y el número y calidad de servicios siguen dándose en el gobierno central y en la ciudad capital o ciudades cabeceras más importantes del país, respectivamente. Es evidente en las opiniones recabadas que hay gran ausencia del Estado en las áreas donde radica población indígena y la conclusión a que se llega acerca del proceso de definición de políticas de salud y de vivienda, es que la población no participa en dicho proceso.

En este rasgo del carácter del Estado guatemalteco actual, cabe la valoración que hacen los entrevistados acerca de la política de salud, más específicamente en cuanto a la actual estrategia de ampliación de cobertura con vinculación de miembros de las comunidades, llamada SIAS –Sistema Integrado de Atención en Salud. Como lo demostraremos más adelante, la actitud de algunos de los informantes refleja en cierta manera el paternalismo y el carácter benefactor autoritario del Estado liberal, por un lado; por otro, si bien dicha estrategia logra una determinada presencia del Estado en comunidades rurales de población indígena, valorada así por varios entrevistados, ésta pertenece a una voluntad efectivizante de la propia concentración o des-concentración administrativa, porque la decisión política que se da en el nivel central del sector salud, no involucra a los gobiernos departamental y municipal, ni a los consejos de desarrollo respectivos; como se colige, la estrategia se da en solitario.

En el caso de vivienda, la decisión político estratégica se da en el nivel central del sector vivienda, y a los “usuarios”, tomada así la población indígena, les toca la decisión sobre determinadas soluciones de vivienda o aportar sus esfuerzos de manera complementaria en tales proyectos. Tómese en cuenta que esta observación se construye a partir de lo que opinaron los entrevistados, para lo cual vale esta construcción, que puede no estar en concordancia con experiencias en otros campos de acción estatal o en informes de los mismos campos de salud y vivienda de diferente perspectiva.

Parte de este rasgo es la carencia de servicios para las comunidades indígenas, las barreras no superadas para su acceso por parte de las mismas (físicas, culturales, institucionales), el poco involucramiento de los niveles de decisión política regional y municipal en la ejecución de las políticas; en suma, la remota posibilidad de superar el fenómeno de la pobreza, principalmente en el área chortí. Al parecer, hay aquí una incongruencia entre la visión organizacional que impulsa el Estado y la realidad de las comunidades indígenas, que se mueven entre formas de participación y organización no percibidas ni articuladas a los distintos niveles del proceso de políticas públicas.

Siguiendo el hilo conductor de caracterización del Estado guatemalteco, resulta lógico que entonces pueda considerarse un rasgo latente su propensión al *conflicto y la violencia*, motivada estructuralmente por la injusticia social, las condiciones de exclusión, discriminación y marginación social; la superposición de los intereses particulares sobre los de la nación, y por la ausencia de una adecuada administración de justicia.<sup>55</sup> En este rasgo hay que distinguir una violencia social, que en la actualidad ha cobrado nuevas formas, y una violencia política que no obstante

---

<sup>55</sup> Se citan muchos motines y rebeliones de indios en Hernández Sifontes (1965: 222 y ss.). Cientos de motines de indios son, por ejemplo, estudiados por Martínez Peláez (1994). Se menciona de manera específica el período liberal, como en otros períodos, diversas formas de protesta del indígena ante la situación que se le imponía. Por ejemplo, en 1873 se manifestó un fuerte rechazo indígena (*misteriosos incendios que consumían*

haberse concluido el conflicto armado interno (1996), presenta expresiones sutiles y muy específicas todavía vigentes desde el Estado. Aquí puede ubicarse al recién cuestionado y paulatinamente en dilusión carácter *contrainsurgente* del Estado guatemalteco, que se produjo durante un proceso ininterrumpido de búsqueda de control y sojuzgamiento de la población indígena durante la colonia, pasando por la persecución antisublevacionista hacia el descontento indígena durante y después de la colonia, hasta el abierto enfrentamiento con la población civil, en que las élites de poder buscaron aplacar la amenazas que suponían los movimientos de reivindicación social y política de los 36 años de conflicto armado interno. Éste ya no es un rasgo que tipifique de manera absoluta al Estado guatemalteco actual, pero sí se cuestionan sus resabios en la actualidad.<sup>56</sup>

---

*cafetales, beneficios y hasta viviendas de los trabajadores temporales de las fincas*) por la enajenación de sus terrenos baldíos de Costa Cuca y El Palmar, Quetzaltenango (2000 caballerías en total). Igualmente contra el trabajo forzoso, como el levantamiento indígena contra jefes políticos, habilitadores y finqueros, en Momostenango (1877); en San Juan Ixcay (1898), *sofocados por milicias ladinas que se apropiaron de sus tierras*. REMHI (1998: 1 y ss.) Tales motines demuestran el protagonismo beligerante de los pueblos indígenas en la historia sociopolítica de Guatemala.

<sup>56</sup> Durante más de tres décadas de guerra interna, las comunidades rurales con población mayoritariamente indígena fueron las más golpeadas. Según el informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico, más de 40,000 personas fueron asesinadas o desaparecidas, siendo más de un 80% indígenas. Unas 626 masacres en distintas aldeas fueron documentadas, donde la CEH utiliza el término “genocidio” para tipificar esa acción, proveniente del Estado en un 93% de los casos; un gran número de aldeas fueron total o parcialmente destruidas. Ésta, que fue una imagen de “fortaleza del Estado”, contrastó con su exhigua presencia y visibilidad en las comunidades en materia de servicios, aún vigente. En dicho informe se cita a partir de unas entrevistas que *el Estado casi no aparece, es prácticamente inexistente*, que casi sólo se manifiesta su brazo armado y represivo, situación descrita a mediados de 1990 (CEH, 1999). Aunque esta violencia ha terminado, la experiencia influye en cómo la gente ve al Estado, a juzgar por las referencias que al respecto hacen los entrevistados, cuando describen el temor y el bajo nivel de autestima, desconfianza o miedo ampliamente difundido, hallados entre la gente de las aldeas, pues tales actitudes podrían estar conectadas con la violencia reciente. La combinación de aislamiento y represión pudieron

Así, son sensibles todavía los elementos heredados de la época colonial que sobreviven a un tipo de memoria histórica, casi arquetípica –como su inconsciente colectivo– de lo que Edelberto Torres-Rivas llama *Estado oligárquico*; llamado por otros también *Estado finquero*.<sup>57</sup> Muchas de las formas típicas del lugar y papel que los pueblos indígenas han jugado en la historia sin duda se han modificado, pero el distanciamiento de dichos pueblos con los servicios estatales y sus consecuencias, en un contexto condicionante de las formas de concentración económica y política en reducidos grupos de familias tradicionales, permiten calificar y decantar este rasgo como un aspecto latente del Estado guatemalteco, en el mismo sentido que lo entiende Marta Elena Casaús Arzú respecto al símil de metamorfosis biológica de la crisálida, convertida en tal después de ser larva, para luego dar lugar a la mariposa; mutación que es más de forma que de profundidad, pues en ningún momento se cambia el código genético, ni se pierde la memoria genética. Sobre las oligarquías centroamericanas especialmente las guatemaltecas, dice Casaús:

*no pierden su memoria histórica, ni olvidan su forma de reproducción, ni modifican su estructura interna, siguen reproduciendo su red familiar y desarrollando sus mecanismos de supervivencia como estirpe de la misma forma que lo hacían sus antepasados con el fin de no perder la hegemonía y en algunos casos como en Nicaragua, para lograr recuperarla y no perderla, como ocurrió en las elecciones de 1996.*<sup>58</sup>

Este rasgo del Estado guatemalteco debe entenderse en el presente trabajo como una construcción hilada del relacionamiento con otros rasgos del carácter del Estado; no pueden entenderse sino como una construcción a partir de la base que ofrece el conjunto de opiniones de

---

conducir a más pobreza y enfermedad. Pero los entrevistados no hacen una relación explícita de dicha violencia con la pobreza, y la represión armada no es referida como un elemento importante en los modelos conceptuales de las élites, cuando se explica la pobreza en el país.

<sup>57</sup> Torres-Rivas (1998).

<sup>58</sup> Casaús Arzú (1998).

los entrevistados analizadas e interpretadas; no puede considerarse que, en forma directa, los entrevistados corroboraron o indicaron dichos rasgos. Pero para el investigador hay importantes conectivos teóricos de este extremo del carácter del Estado guatemalteco con el contenido de las entrevistas. De ahí que se considere que en la percepción socio-institucional dichos elementos del pasado aún están vivos, aunque cada vez en menor medida y en una distribución social no uniforme.<sup>59</sup>

Es un aspecto importante para la acuciosidad científica social, pues en la actual transición democrática pueden apreciarse fenómenos psicopolíticos con mucha más nitidez que en otro momento, como el *síndrome de la personalidad autoritaria*, como significantes de todo un significado de contenidos identitarios muy ligados al patrimonialismo y la dictatorialidad estatal.<sup>60</sup> Naturalmente, no se puede tipificar absolutamente al Estado guatemalteco actual de ser oligárquico y tampoco que

---

<sup>59</sup> Esta característica dual del Estado guatemalteco actual, es coincidente con los acuerdos multisectoriales que en la mesa redonda *Visualizando una Guatemala del siglo XXI* se lograron, según informe respectivo, donde dice: *La primera observación es la identificación por parte de los asistentes de un proceso que presenta dos caras: la democratización por un lado, y la permanencia de ciertos rasgos autoritarios, heredados del pasado.* Continúa: *Este Estado sometido al cambio aún presenta características que deben modificarse hacia el futuro, tales como: el ser excluyente, corrupto, débil financieramente, ineficaz, incomunicado (falta de diálogo), con un sistema judicial ineficiente e impune, privatizador de los recursos públicos, con poca inversión social y manipulación legal, sectario y centralizado.* Abundando: *La segunda observación, interesante de anotar es que el tema de la militarización y represión, si bien aparece, se encuentra en camino de desaparición en la mente de los participantes [...].* Informe de GESTA (1998: 6).

<sup>60</sup> Este es un concepto venido de T. Adorno y puesto a prueba en Costa Rica por Solano Solano (1996). Se refiere a una serie de factores (9) por los cuales se identifica el síndrome. Sergio Flores hizo una mediación para Guatemala de dicho concepto, pero más que esos nueve factores, es importante saber que no debería ser ajeno el contexto histórico político del país para dimensionar el síndrome, aún más cuando empíricamente es posible constatar que muchos políticos parecen personificar los rasgos de un Estado patrimonialista. Ello hace presuponer la posibilidad de construir un concepto más expresivo de la realidad guatemalteca, el de personalidad patrimonialista, todo lo cual depende de potenciales estudios psicopolíticos y psicosociales.

absolutamente ha dejado de serlo; como no puede decirse que sea absolutamente democrático, liberal y republicano, sino que está en ese proceso.

Ese rasgo está asociado con el hecho de que en el Estado guatemalteco también conviven elementos del pasado con elementos del presente, produciendo un *dualismo* o un *poder estatal híbrido* que se reproduce en cualquiera de sus componentes o funciones, y un movimiento pendular en su accionar a lo largo de su evolución que hace difícil conferirle un carácter definido, según tal o cual acepción teórica o académica al Estado guatemalteco.<sup>61</sup> Se ven en la dinámica del Estado guatemalteco, como quizá en todo Estado, unos aspectos latentes y otros manifiestos, que se suceden los unos a los otros en forma intempestiva, de acuerdo a las circunstancias, porque tales aspectos no son estables en su aparición y sin duda corresponden tanto a lo que en el análisis político se considera la relación entre lo estructural y lo coyuntural, como a la relación de lo que se considera el entramado de las fuerzas de conservación e innovación. Interpretando a E. Torres-Rivas, ha de entenderse que el Estado guatemalteco se moderniza en el marco de una tradición autoritaria, lo que por su lado es similar para la construcción de la paz que se da en el marco de la persistencia de las causales de la guerra y de un clima de ingobernabilidad y violencia social.

Asociados a estos rasgos están otros que permiten considerar al Estado como un *Estado débil*.<sup>62</sup> Este rasgo está implícito en el contenido de las entrevistas, no sólo referido a la débil presencia del Estado en las comunidades indígenas que está a su vez asociado a la virtual incapacidad estatal para reducir sustancialmente el fenómeno de la pobreza,<sup>63</sup> sino por una serie de deficiencias fundamentales en su estructura y funcionamiento,

---

<sup>61</sup> Es difícil comprender la mezcla de atraso y modernidad que imprimió a su gestión el primer régimen liberal, cuando desenterró los mandamientos coloniales: economía de exportación con servidumbre campesina. Torres-Rivas (1998).

<sup>62</sup> Informe de GESTA (1998).

<sup>63</sup> El tamaño del Estado guatemalteco, no referido al pequeño territorio que ocupa, sino como sistema de presencia, no ha sido suficiente para cumplir sus cometidos.

en donde hay que destacar la *corrupción* señalada directamente por más de algún entrevistado.<sup>64</sup> Este aspecto de la corrupción muy evidente en algunas entrevistas, en buena medida está relacionado con la falta de probidad en el manejo de los recursos, que afecta negativamente la potencialidad de las acciones en salud y vivienda y de aquéllas que puedan aliviar el problema de la pobreza extrema.

No obstante que las alusiones de los entrevistados provienen del contexto operativo de las políticas de salud y vivienda, no puede dejar de mencionarse que una de las mayores muestras de debilidad estatal es también la incapacidad para combatir *la impunidad*. Este fenómeno, que implica la ausencia de aplicación de la justicia en múltiples casos y hechos cotidianos de corrupción, también ha cobrado relevancia ante la incapacidad de hacer justicia en casos de violación a los derechos

---

Según INAP (1990a: 9), el tamaño del Estado guatemalteco está reducido en comparación con otros países centroamericanos o del mundo, apenas un 2.1 de servidores públicos por cada 100 habitantes. Naturalmente, en el caso del sector salud o educación, los esfuerzos de eficientización de la desconcentración, tratan de recompensar, por su lado, la compactación y la reducción del número de servidores públicos propiciada con el concepto de modernización del gobierno del PAN, que son esfuerzos aún muy precarios y a expensas de un nuevo gobierno.

<sup>64</sup> Las entrevistas sugieren que la élite guatemalteca comparte una visión negativa del Estado en lo que se refiere a medidas para aliviar la pobreza. Hay muchas razones para esto. El Estado es corrupto, está apartado de la gente y le falta el conocimiento necesario para implementar una política eficiente en los pueblos. Muchos de los trabajadores de salud en las comunidades subrayaban la importancia de los programas públicos. Consideraban que el Estado y los programas públicos eran fundamentales para aliviar la pobreza. En términos generales, sin embargo, el significado aparece implícito en relación con las deficiencias descritas de los programas y agencias públicas. Algunos de los trabajadores locales del sector de salud, al igual que los informantes de la capital, consideraban que la responsabilidad del Estado era limitada. Explicaban sus prioridades y sus puntos de vista sobre el *modus operandi* óptimo de las instituciones que representaban de una manera que llamaríamos “neoliberal”. Subrayaban el valor de la libertad de elección y que el Estado no debería imponer sus soluciones en la gente. Utilizaban metáforas como “intermediario”, “canal” o “facilitador” para describir el papel del Estado.

humanos, muchos de ellos cometidos durante el conflicto armado interno en que poblaciones indígenas fueron las víctimas directas. Y sin duda que a ello se asoció por décadas la desesperanzadora cultura política que generó el debilitamiento propio del sistema de intermediación política basado en partidos y, que en conjunto, tipifican uno de los fenómenos actuales que caracterizan el Estado guatemalteco: *la ausencia de una moral pública*. Otra manifestación de debilidad es por su relacionamiento dependiente y sumiso con el exterior, que ha propiciado la percepción social de una soberanía cuestionada, debilitada.

El Estado guatemalteco demuestra fisuras y confrontaciones de intereses, como lo ha dicho Oscar Oszlack (1980) acerca del Estado latinoamericano: por la disputa entre tres grandes vertientes de interés e influencia, los intereses oligárquicos nacionales, el gran capital transnacional y las fuerzas militares –el Trío, desde donde se desprende la irresolución a dirigir la actividad del Estado según la equidad o una adecuada relación entre los intereses generales de la sociedad y los intereses particulares. Aquí hay que agregar ahora los encubiertos intereses del narcotráfico o el crimen organizado, que traen como correlato un nuevo sistema de influencia que ha sido poco estudiado.

Pero otro interés que aparece en el escenario de nuevos actores y nuevas circunstancias, es el del movimiento social en general, orientado por la centenaria lucha interétnica que puso como punta de lanza el movimiento maya, de particular relevancia en la consulta popular del 16 de mayo de 1999.<sup>65</sup> Por otro lado, uno más coyuntural que permanente, el de la sociedad civil, que desde las negociaciones de paz ha mostrado una paulatina y creciente ampliación y organización y que está marcando una tendencia en la perspectiva gubernamental a tomarlo cada vez más en cuenta. Frente a ello se percibe que en el Estado hay poca capacidad de mediación, de búsqueda y respeto de consensos y acuerdos, de ejercer democráticamente su capacidad cohesionadora más

---

<sup>65</sup> Ver nota 45.

que de integrista y aculturación forzada, que es lo que también se constata en el contenido de las entrevistas; o de cooptación efectiva y simbólica de esfuerzos de la sociedad civil, para crear un imaginario social de legitimidad.

Y es importante colocar en este momento como parte del contexto en el que han de resonar las significaciones del contenido de las entrevistas, elementos que en su extremo permiten una dimensión más global del carácter del Estado guatemalteco, que pueden parecer alejadas del nivel de significación permitido por los discursos de la élite y otros niveles de entrevistados, pero con la intención de inferir rasgos tan sólo implícitos en las opiniones.

Los elementos ideológicos encontrados en los discursos permiten vinculaciones quizá más audaces, como la que podría darse con el dualismo mencionado supra que hace aparecer al Estado como un ente que se mueve pendularmente entre el presente y el pasado, haciendo aparecer al presente como un pasado presentizado, al nivel de la ideología y los valores aquí encontrados. En el presente, donde se puede argüir que el Estado guatemalteco manifiesta *rasgos del Estado Moderno*, no sólo por la garantía de ciertos preceptos en su Carta Magna, sino por la congruencia que con ello pretende mantener el discurso liberal republicano en general, y en particular la élite de funcionarios y otros niveles de los sectores salud y vivienda consultados, está implicado en la acción institucional un nuevo rol del Estado, al proveer a la población indígena de ciertos servicios –como los de vivienda– mediante una “asociación” con la iniciativa privada, o concebir que ésta es en verdad la que define las opciones sociales respecto a los servicios con criterios del mercado financiero o de un tipo de elegibilidad estrictamente económica, y en el marco de una política de vivienda poco desarrollada.

El lugar que la población indígena ocupa, finalmente no ha variado con respecto al pasado. La diferencia marcada está en que el discurso con el que se da ahora *la nueva relación*, según este nuevo rol modernizante del Estado guatemalteco, elimina las diferencias o las diversidades

sociales en un concepto homogéneo de una clientela ya no política, sino una clientela mercantil. Esta tendencia impulsada fuertemente por el gobierno anterior del PAN, es ahora objeto de cuestionamiento al momento en que parece que en el nuevo gobierno hay corrientes que buscan la *repolitización* de los servicios; es decir, un aparente retorno de la presencia del Estado en la sociedad, de corte populista. Pero esto sólo indica ese movimiento pendular del Estado guatemalteco entre los legados temporales.

Estos elementos pueden apoyar también la idea de que entonces aparece un rasgo *inestable e incierto* del carácter del Estado guatemalteco, pues ha prolongado ya su transición hacia la democracia, para lo cual están pendientes cambios en el nivel psicosocial, y por su tendencia regresiva, preservadora del *status quo*; y también como un ente *atípico* frente a las caracterizaciones teóricas sobre el Estado en general; porque el Estado guatemalteco tiene mucho de todo y finalmente no es nada parecido a las tipificaciones logradas en los análisis de realidades estatales externas.

Esto último tiene que ver con la dimensión *formal* del Estado guatemalteco de la actualidad. En esta dimensión, el Estado guatemalteco puede ser concebido como un Estado Republicano, Liberal y Democrático, con rasgos del Estado Moderno Europeo, producto de una intensa historia constitucional que data desde 1821 hasta la fecha.<sup>66</sup> En ese recorrido una constitución del pasado ha dejado sus resabios en la otra, y las redacciones constitucionales están como yuxtapuestas en el texto constitucional, como si fueran las capas de una cebolla.<sup>67</sup>

<sup>66</sup> Ver texto constitucional de 1985 en García Laguardia (1996).

<sup>67</sup> En 173 años de vida independiente, Guatemala ha tenido siete Constituciones y doce reformas constitucionales que pueden ser fácilmente identificadas desde el punto de vista ideológico. En la primera Constitución, de 1825, privó el espíritu independentista y el ideal centroamericanista; en 1851 privaron concepciones de un conservadurismo a ultranza; en 1879 se dio paso a los principios liberales; en 1945 hubo un avance en la introducción de principios de ideología y derechos sociales; en

No obstante los anteriores avances constitucionales hasta la fecha, la Constitución de la República de Guatemala contiene en su articulado elementos del pasado patrimonialista que reflejan la realidad de un contexto socioeconómico y político dual.<sup>68</sup> Así, el texto constitucional se presenta como el significante de esa realidad que se impone al peso de los cambios, y obedece a los viejos paradigmas de relación entre el Estado y la sociedad, particularmente de la población indígena y de las viejas fórmulas de constitución del poder del Estado, aquéllas que han excluido a los amplios segmentos de población indígena, legitimando esa exclusión con el menosprecio a todo lo autóctono y aprecio a todo lo foráneo; sin poder abandonar su ambigüedad entre el interés particular superpuesto al interés general de la nación, arrastrados hasta los tiempos actuales.<sup>69</sup>

Las apreciaciones de los entrevistados nos han arrojado características del mismo por la forma en que ellos conciben su propia relación –en tanto que funcionarios o representantes inmediatos del mismo– con la población indígena; cómo ellos visualizan la participación de los pueblos indígenas en la definición de las políticas públicas en los sectores salud y vivienda; cómo en las políticas y en sus concepciones se ve a la pobreza y a la propia población indígena, con lo cual se ha podido hablar del carácter del Estado, pero no precisamente de un tipo sintético de Estado, de la forma de Estado aproximada a alguna concepción teórica. Sí ha sido posible derivar algunas características específicas de su relación con la población indígena, o de un nuevo rol que, como parte del discurso modernizante se impulsa, muy inclinado a la exclusiva alianza con el

---

1956 prevaleció la reacción antisocial o anticomunista de la época; en 1965 la Constitución entronizó en el poder al ejército como institución, y la Constitución de 1985 significó una reacción contra el militarismo, el gobierno totalitario y las ideologías de confrontación, propias de la guerra fría, en función de un constitucionalismo pluralista, democrático y moderno. Larios Ochaita (1995).

<sup>68</sup> Reyes Illescas (1999).

<sup>69</sup> Von Hoegen (1990: 14).

sector privado en la provisión de servicios y bajo criterios de mercado; de lo que se hablará más adelante.

Por ello es que los elementos analizados en los siguientes componentes de esta investigación, podrían conducir de alguna forma a una discusión sobre el Estado-nación, que no se dará aquí. Pero sí de entrada puede verse que al respecto hay necesidad de llegar a un entendido. Según Todd Little-Siebold, el Estado puede ser conceptualizado por la composición de varios elementos constitutivos:

*personas, presidente, ministros, jefes políticos, milicianos, militares, operadores de telégrafos y oficiales fiscales. La presencia o ausencia de esta gente representa la presencia potencial del Estado. En Guatemala estamos hablando de un Estado nacional cuando hablamos de este tipo de Estado.*<sup>70</sup>

Esta forma simple de ver al Estado nacional parece empíricamente coherente con una realidad sociopolítica donde el Estado se relaciona con personas y no con pueblos organizados y culturalmente definidos, que es lo que se ha venido dando. Igualmente Edelberto Torres-Rivas se ajusta a un concepto de Estado basado en la realidad centroamericana. Según él, el Estado:

*es el conjunto de instituciones a través de las cuales se ejercita el poder vuelto autoridad, en el interior de un espacio físico –el territorio nacional– y con relación a una comunidad –las personas que forman la nación.*<sup>71</sup>

En ambas definiciones está ausente la perspectiva de visualizar un Estado-nación guatemalteco, donde se incorpore como un concepto democrático la diversidad de pueblos indígenas que por el momento no son visibles; es decir, que ambas definiciones significan lo que existe; lo que existe es un gran distanciamiento con las poblaciones indígenas,

---

<sup>70</sup> Little Siebold (1999).

<sup>71</sup> Torres-Rivas (1998).

como hallazgo de esta exploración.<sup>72</sup> Así, a la luz del carácter del Estado guatemalteco construido a partir del contenido de los discursos de la élite de funcionarios entrevistada y otros niveles, podría desprenderse un nivel más abstracto de discusión sobre el Estado-nación, que iniciaría por el cuestionamiento al concepto de nación, debido a la exclusión persistente de la población indígena.

---

<sup>72</sup> En el artículo 1º. de la Constitución Política de la República de Guatemala, se dice que el Estado se organiza para la protección de la persona humana y la familia. En su articulado posterior, la referencia a los pueblos indígenas es muy débil, de ahí que en la Consulta Popular mencionada, fuera un cometido incorporar en la misma un concepto coherente con la realidad cultural del Estado y la sociedad.

## Políticas públicas

Una de las variables directamente investigadas en las entrevistas fue *políticas públicas*, particularmente fue central el proceso de definición de las mismas, el cual se relacionó de manera directa con el tipo de participación de la población indígena en dicho proceso. Se pudo obtener información muy general respecto a este tema, no siempre con la misma extensión, profundidad y riqueza. No obstante, se pueden hacer inferencias por implicación, con un nivel pertinente de significación y resignificación de contenidos, reordenados en varios aspectos muy relacionados entre sí.

El proceso de definición de las políticas de salud y vivienda se da en forma centralizada. En ese proceso no hay participación social, mucho menos de los pueblos indígenas, y los niveles institucionales de ejecución regional o departamental, sólo proveen de insumos de información a dicho proceso.

En las opiniones de los entrevistados, se destaca una referencia a la acción institucional de la política de salud, en que los niveles de las Áreas de Salud se circunscriben a la coordinación operativa, sin que en su actividad actualmente se dé la participación comunitaria, la cual sólo está en perspectiva por la existencia de una tendencia a la descentralización que sólo es una posibilidad, no un hecho:

*Así se ha dado, vienen de arriba para abajo, siempre hemos trabajado, digamos, con una verticalidad, que todo nos viene ya del nivel central. No creo que haya habido participación, digamos, de los niveles locales en la formulación de estas políticas; sin embargo cuando elaboramos nuestro plan operativo anual, nosotros, como área, podemos elaborar*

*nuestras propias políticas. Hay una tendencia a eso, ahorita ya sea por la descentralización, que no se ha trabajado mucho en eso, pero si por lo menos, municipal, los distritos elaboran sus propias políticas, y ya es entonces el nivel municipal el que tiene que buscar cómo darle un espacio, o cómo lograr la participación de la comunidad, para que ellos sean los que analicen. (16. Salud. Occidente).*

La idea de definición de políticas públicas, en este caso de salud, tiene un carácter institucional estricto y jerárquico. Entre los niveles institucionales esta definición se da de arriba hacia abajo, y al hecho de que en el marco determinado por el nivel central los distritos encuentren un espacio delegado para un planteamiento propio, se le asocia con la tendencia a la descentralización. El concepto de descentralización ha pasado por una cierta confusión –que no se analizará aquí– y se ha aceptado que ello es posible en el ámbito específico de lo sectorial, acompañado de procesos de delegación de funciones a particulares a manera de una privatización, con una reducida participación comunitaria y sin la perspectiva de etnicidad. La participación social en general, y específicamente de la población indígena, no se da categóricamente en este proceso de definición de las políticas de salud y vivienda. Este proceso, según se puede ver en la discusión teórica al respecto desarrollada más adelante, tiene diversas sub etapas; una de ellas es donde se da la politización de la demanda y se convierte en cuestión importante para la decisión política; o sea, la sub-etapa previa a la instalación de las demandas en la agenda política.

Lo que se puede apreciar es que actual y concretamente en los temas de salud y vivienda, no aparece en el registro de las opiniones recabadas una referencia a la demanda indígena en cuanto a salud y vivienda. Mejor dicho, hay una percepción –en el caso de salud– apoyada por varios de los entrevistados respecto a que la población indígena demanda medicina no natural, como que después de un ensayo con la medicina tradicional o los recursos relacionados a su práctica cultural, las poblaciones terminan demandando, a manera curativa de emergencia,

medicinas y atención médica occidental. Para el personal de salud en general en esto consistiría la demanda indígena, desprovista de su etnicidad, la cual se resuelve de manera mecánica. Es decir, que los preceptos de descentralización y participación organizada de la comunidad resultan muy relativos o débiles en las opiniones de los entrevistados sobre el quehacer concreto en salud y vivienda.

En el desarrollo de la Estrategia de Ampliación de Cobertura –SIAS– las municipalidades no participan, ni participan los consejos de desarrollo. En el caso de las municipalidades porque al parecer de su parte no hay interés en la salud de las comunidades; es decir, el SIAS se desarrolla en solitario, pues en el oriente no hay organización indígena como en el occidente.

*No hay involucramiento más particular de las municipalidades, los consejos de desarrollo. Las municipalidades siempre andan viendo, a ver en qué jalan juntos, sí, más política que otra cosa. No creo que ellas se involucren. A ellos les interesan proyectos que impacten, yo le hablo de letrinas o de acueductos, no les interesa; el sistema de drenaje, eso no se ve. A ellos les interesa un parque donde se van a ver los arbolitos, que están pintados, un adoquín y una calle, hacen la gran fiesta porque están adoquinando una calle, una estatua, cositas que no tienen, que tienen un impacto políticamente hacia el partido de turno, digamos. Pero ya una inversión, por ejemplo, hablemos de agua potable de Chiquimula, ¡la gran diabla!, está a mil años luz la solución del problema de agua de Chiquimula [...]. (19. Salud. Oriente).*

Pero a cambio de ello, las acciones de salud concretan más una desconcentración estrictamente técnico administrativa, no una descentralización en estricto sentido, con el respectivo componente sociocultural.<sup>73</sup> La

<sup>73</sup> Los conceptos de delegación, desconcentración, descentralización y autonomía, son analizados como parte de un continuo de cambio en las funciones del Estado. En éste continuo no necesariamente dichos conceptos constituyen etapas que se suceden una a la otra, pueden darse paralela o interactivamente. Pero para el INAB, constituyen

ejecución de la estrategia SIAS se da por contrataciones o convenios con particulares:

*[...] se firmó un convenio para que nosotros manejáramos nada más lo que se refiere al área financiera. El SIAS se comprometió a contratar la gente. Los promotores del SIAS sólo van a cancelar; los técnicos organizan los grupos. La gente la contrató la cooperativa, del dinero del SIAS se toma para pagar sueldos, compra de medicina, equipo y todo. El centro de salud supervisa. (21. Salud. Oriente).*

---

situaciones muy diferentes; la descentralización es el traslado de poder de decisión del nivel central hacia entes con personalidad jurídica o autónomos, y la desconcentración se refiere sólo al tipo de decisión técnico-administrativa y no decisión política, y es de carácter territorial. INAP (1990).

## Significados teóricos del carácter de las políticas públicas

**L**os discursos se asocian con el carácter excluyente del Estado guatemalteco. Esta implicación se refiere a ciertos criterios que se califican como estereotipados y contradictorios respecto a la población indígena, encontrados en las opiniones de los entrevistados. Estas opiniones apoyaron el rasgo excluyente del Estado guatemalteco. Por ejemplo, que la población indígena, según un entrevistado, en general es considerada población pobre.

El sólo hecho de tomar así a la población indígena pareciera no tener una vinculación directa con ese rasgo, pero es indudable que la idea uniforme de pobreza y población indígena está relacionada con la ubicación que de ésta se ha hecho en el marco del carácter excluyente del Estado guatemalteco. Hasta el momento no hay una explicación satisfactoria de por qué la población indígena es la población pobre, aparte de que es la mayoritaria y por razones históricas muy difundidas como el despojo, el sojuzgamiento y marginación. Puede verse en los apartados respectivos donde se tratan las causas de la pobreza e ideología y valores, que muchos aspectos ligados a la población indígena son situados como causales de pobreza, enfermedad y muerte; o en otro sentido, son obstáculos al progreso, al desarrollo o a los esfuerzos por salir de la pobreza, considerado así por los funcionarios y otros niveles consultados. Pero no se puede dejar de mencionar que en niveles más operativos se encuentra la percepción –en un grupo entrevistado– de que la pobreza es un problema que sufre también la población no indígena.

Las entrevistas indican que el proceso de definición de las políticas de salud y de vivienda es centralizado, jerárquico de arriba hacia abajo, y exclusivamente institucional. No se facilita, promueve, ni existe una participación de los pueblos indígenas en el proceso de definición de las políticas de salud y de vivienda, y la comunicación con ellos es muy débil, lo cual apunta al carácter excluyente del Estado guatemalteco hacia la población indígena. Quizá en el caso de vivienda esta realidad pueda ser relativamente distinta, por un elemento muy particular, pues según la opinión de un entrevistado, la población indígena ha participado en el proceso de definición en esta área.

Este hecho no se precisó, pero en todo caso dos términos *se han hecho presentes y hemos visto que* indican un tipo de participación en dos sentidos:<sup>74</sup> a) consultivamente, y b) como usuarios pasivos. En otras palabras, la visión de las políticas públicas de salud y vivienda reflejada en la información obtenida, en esencia no varía. Lo anterior tiene importantes consecuencias teóricas para valorar en este sentido el significado del contenido de las entrevistas realizadas.

Se puede colegir de las entrevistas que las políticas públicas no son concebidas como teóricamente lo son para Oszlak y O'Donnell (1985). Según ellos, las formas por las cuales el Estado se relaciona con la sociedad, se caracterizan por una actitud y una postura ante una cuestión social o la agenda nacional donde la comprensión de lo social es muy intensa. No se conciben así por los entrevistados, sino como formas de actuación centradas en lo institucional, no en lo social. Son así porque de hecho las decisiones perfiladas en las opiniones recabadas van dirigidas a la sociedad y dirigidas de determinada manera: considerándola plana, no diversa; dominada por una relación mecánica y táctil, y no comprensiva o empática. En tal circunstancia hay que cuestionar qué se entiende teóricamente por proceso de definición de políticas públicas, para luego entender cómo se concebirían en los casos de salud y de vivienda, y

---

<sup>74</sup> (4. Vivienda. Capital).

cuál es la brecha entre estos conceptos y la realidad significada que se obtuvo del contenido de las entrevistas.

Hay que tomar en consideración que las políticas públicas así concebidas guardan una articulación con lo político-institucional global; es decir, con la Gestión Pública en general y la Administración Pública, no en la especificidad de la acción política, sino de la acción técnico-política y burocrática, ya sea en el ámbito de gobiernos autoritarios o también democráticos; sólo que estos últimos con la variante significativa de la participación social en la conformación de la agendas nacionales que generan las definiciones de política pública.

El concepto de política pública o estatal no ha sido un tema de debate amplio más allá del reducido círculo académico. El tema pareció estar claro en Guatemala en décadas pasadas, en la autoría del Instituto Nacional de Administración Pública –INAP– que luego se desdibujó como parte de la ola neoliberal, y que hoy ha cobrado relevancia en la voz de la sociedad civil, con sus respectivas confusiones, lo cual no quiere decir que esa ola haya amainado, sino que tal desplazamiento es uno de sus frutos, quizá positivo.

Al parecer aún predominan los dos grandes paradigmas de estudio de las políticas públicas, el liberal y el marxista, que a pesar de partir de presupuestos teórico-analíticos diferentes tienen coincidencias, de las cuales se desprenden ciertos híbridos. No obstante, Max Weber hizo su propia contribución al situar a la administración pública como el *instrumento privilegiado de la dominación legítima, y concebirla como una institución y como una organización*, la identificó con la burocracia.<sup>75</sup> Ésta significó para Weber *uno de los tres aspectos esenciales del proceso de racionalización moderna, junto con el sistema jurídico y la organización capitalista de la actividad empresarial*, confiriéndole a la burocracia el tipo ideal de poder legal y del ordenamiento administrativo, lo que ha con-

---

<sup>75</sup> Vargas Velásquez (1994).

dicionado el concepto de definición de políticas públicas o estatales en muchos Estados del mundo.<sup>76</sup>

Una breve revisión de la conceptualización ejercitada en Guatemala, denota tendencias hacia uno u otro paradigma, o en todo caso a lo que puede considerarse un híbrido, como es el caso de Samuel Alfredo Monzón García, quien concibe a las políticas de Estado como:

*el conjunto sistemático de concepciones, planes, programas, leyes y realizaciones que se llevan a cabo o se impiden deliberadamente bajo la orientación del Estado a través del bloque en el poder, para lograr determinados objetivos en una sociedad dada. La noción de política de Estado implica un mínimo de racionalidad, sistematización y unidad de acciones.*<sup>77</sup>

Monzón sigue aquí el planteamiento “clásico” del Instituto Centroamericano de Administración Pública –ICAP–, y considera que las políticas pueden ser vistas desde tres ángulos: 1) la formulación de la política; 2) las acciones de política, y 3) los resultados de la política.<sup>78</sup>

Para Alejo Vargas Velásquez, esta perspectiva sigue siendo corta *para comprender la dinámica de la formulación e implementación de políticas públicas*, y propone lo que llama *el análisis de políticas públicas* como una perspectiva complementaria, no sustitutiva, que se orienta en buena medida por el aporte de Oscar Oszlak, y con lo cual se tiene la concepción de que:

*El aparato estatal es entonces un espacio de conflicto político y social y el tránsito de la política pública a su interior trasciende el horizonte de la simple eficiencia económica para situarse en el marco más amplio de los conflictos sociales.*<sup>79</sup>

---

<sup>76</sup> Subirats (1994: 23).

<sup>77</sup> Monzón García (1998).

<sup>78</sup> Instituto Centroamericano de Administración Pública, con sede en Costa Rica, de gran influencia en el pensamiento administrativo de la región centroamericana.

<sup>79</sup> Oszlak (1980), Vargas Velásquez (1994).

No obstante este marco, el mismo Vargas Velásquez enfatiza que el análisis de políticas públicas se centra en la política pública como unidad exclusiva para el análisis, con pretensión explicativa y no sólo descriptiva, diacrónica; rompiendo la barrera que separa al sistema político-administración pública-sociedad, con prioridad al momento estatal-administrativo. En este marco se hace la presente incursión de aclarar los elementos específicos respectivos a lo que se entiende como el proceso de definición.

Como se puede advertir ya, en el contenido de las entrevistas hay implicaciones de conceptos de política pública que incluyen el tipo de Estado y de relación con la sociedad; aunque las referencias directas al respecto no fueron prolíficas. Hay implicaciones importantes de esas tres dimensiones relacionadas entre sí y de manera particular con respecto a la población indígena. En el apartado respectivo se hace una ampliación de esa relación Estado y pueblos indígenas en el marco de las relaciones Estado-sociedad, dominadas por la exclusión, donde la definición de la política pública conecta con los aspectos de carácter político y de relacionamiento entre actores internos e externos y sus intereses en juego. Otra consideración que hay que hacer es que el carácter de la política pública tiene una correspondencia o reciprocidad con el carácter del Estado y la circunstancia dominante en un tiempo determinado. Así, los rasgos del carácter del Estado guatemalteco expuestos al principio, condicionan el carácter de las políticas públicas.

Si está orientada por preceptos empresariales y hacia el mercado, las políticas públicas –sociales– se conciben a partir de los cometidos previstos en ese marco, distorsionados o no: los productos, los servicios, la rentabilidad económica o financiera; de igual forma, si se trata de una gestión pública celosa de una filosofía pública, será la gobernabilidad, la legitimidad, la direccionalidad política de los actos burocráticos e institucionales; el beneficio social.

De igual manera, si después de dichos marcos hay un área del Estado que recibe mayor énfasis que otras, ello puede incidir en la manera de concebir una política pública. Así, según Joan Subirats:

*podemos referirnos a políticas como etiqueta de un campo de actividad (política social, política exterior, etc). Podemos hacerlo para describir una propuesta general o una perspectiva deseada (la política progresista, el conjunto de propuestas de un partido, etc.). Política como medio para alcanzar fines (la política seguida por los sindicatos en tal conflicto). Política como sinónimo de las decisiones del gobierno.[...] Podemos referirnos a la política del gobierno sobre un tema como sinónimo de normas o conjunto de normas que existen sobre determinada problemática.[...] Política también como resultado final, como output, como producto. [...] O incluso política como outcome, como impacto real sobre la realidad.[...] Política, en fin, como proceso, como secuencia de hechos y decisiones que implican un cierto avance o modificación de la realidad.<sup>80</sup>*

Pero no hay que perderse en tantas posibilidades de entender la política pública, pues el contenido de las entrevistas dejan poco margen a ello. Realmente hablan de un tipo de Estado, de un tipo de políticas y de un lugar asignado a los pueblos indígenas, que pueden conducir a explicaciones sobre algún punto importante de la transición democrática y hacia la paz en Guatemala, que no es éste directamente el cometido. Si se advierte con detenimiento, lo que se ve en el conjunto de entrevistas y los aspectos derivados de su análisis e interpretación, no es un conjunto de descripciones asépticas, a la manera de Eugenio Lahera,<sup>81</sup> sino de una circunstancia profunda y significativa de carácter integral

---

<sup>80</sup> Subirats (1994: 40).

<sup>81</sup> Las políticas públicas son cursos de acción o flujos de información relativos a un objetivo público. Éstos son desarrollados por el sector público con la frecuente participación de la comunidad o el sector privado.[...] Las políticas pueden incluir orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, así como aspectos institucionales. (Lahera, 2000: 11 ss.).

entre pueblos indígenas y Estado guatemalteco, donde la política pública constituye en realidad un terreno de contradicciones, y fundamentalmente de disputa de espacios de significación, como lo es el problema *identitario* nacional.<sup>82</sup>

En el caso de salud esta disputa es evidente, no sólo a nivel de la macrodefinición, sino a nivel de la interacción operativa, donde las concepciones de los entrevistados y las creencias y costumbres indígenas reproducen una vieja contradicción.<sup>83</sup>

Sin duda el problema ideológico como *monismo político* en el caso de la constitución de la nación únicamente como “ladina”, el *monismo jurídico* al imponerse un sólo sistema de justicia, o el *monismo en salud* que ignora la medicina tradicional de los pueblos indígenas, puede entenderse como indicador de la sórdida disputa ideológica y una virtual desarticulación del Estado con la nación, en términos muy específicos con respecto a los pueblos indígenas. Ésta se da asociada a la dificultad de operativización y de esclarecimiento conceptual del precepto de discriminación positiva con el que supuestamente los Estados miembros del sistema de Naciones Unidas habrían de definir el conjunto de políticas estatales y conducir los esfuerzos de desarrollo, donde tradicionalmente ha persistido discriminación e indefensión de minorías y pueblos indígenas: Guatemala es uno de ellos.

Seguramente es más pertinente en este sentido traer a colación el criterio de Subirats citando a Hecló, al decir que *una política puede consistir en no hacer nada*, que haciendo “mucho” no se hace “nada”, al referirnos a la contradictoria realidad sociocultural en que se aplica la política

---

<sup>82</sup> Se refiere al concepto de problema identitario de la nación guatemalteca, utilizado en la investigación realizada por Sergio Flores y equipo, con auspicio de la Dirección General de Investigación –DIGI, de la USAC, durante el año 2000.

<sup>83</sup> En la investigación se concibe al problema identitario de la nación guatemalteca como la disputa por el espacio de significación más global, donde el conflicto interétnico tiene lugar al momento de definir políticamente al Estado-nación guatemalteco. (Flores et al., 2000).

pública, y que no se trata de una “no decisión”, porque aunque se quiera evadir, la contradicción está presente –como sucede alrededor de la mayor parte de temas cruciales, como la cuestión de la diversidad étnica, o de Derechos Humanos.<sup>84</sup> Esa evasión es una decisión y guarda una intencionalidad. Así se ha caracterizado la actuación del Estado en torno a las violaciones durante el conflicto armado interno: en responsabilidades por *comisión u omisión*. Con ello también es pertinente hablar de políticas implícitas, aquéllas de las que “no se entera nadie” o están invisibles en un discurso encubridor, pero se “interpretan” metafóricamente. Esto acerca las consideraciones a la distinción entre política en general (*politics*) y políticas (*policies*). La realidad histórica concreta de Guatemala, requiere resituar la discusión entre *politics* y *policies* en el plano de una determinada racionalidad-irracionalidad política interétnica, y en el plano epistemológico. Esto último tampoco es el cometido del presente trabajo.

Lo que se ve en el contenido de las entrevistas es que se dimensiona más la esfera institucional y administrativa, y menos la esfera social, con lo cual se puede ir abonando su carácter tecnocrático. El verdadero *locus* y *focus* del proceso de su definición es lo institucional; lo social es algo aleatorio o tangencial, casi como un pretexto. Con ello no se pretende juzgar negativamente las intenciones de los funcionarios y otros niveles en su labor; sólo indicar que lo social aún es asumido muy débilmente en la política de salud o, en su caso, de vivienda. Hubo un entrevistado que opinó que los fondos del SIAS mejor deberían servir para mejorar a los trabajadores de esas áreas, mejorar sus salarios y otras cosas, aun aceptando que esa estrategia corresponde a los Acuerdos de Paz, siendo además que para él los Acuerdos de Paz son un signo de batallas ganadas por los indígenas.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> *Op. cit.* (2000).

<sup>85</sup> (10. Salud. Occidente).

En el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (Acuerdos de Paz), en la sección que trata sobre el desarrollo social, se reconoce que la salud es un

Ciertamente la política pública y la administración pública; o sea, un determinado complejo institucional, no se dan una sin la otra. Hay que considerar que hay decisiones en torno a la modificación o adecuación del aparato administrativo, o un conjunto o componente administrativo para cumplir con ciertos fines; y ello pertenece a una política sobre un campo “adjetivo” o del cómo y con qué llevar a cabo un cometido sustantivo. A ello se le considera como políticas de gestión, en el sentido de Lahera:

*Mientras la idea de administración pública corresponde a la de una estructura, la de políticas públicas enuncia un proceso y un resultado. El primero es un concepto de Stock, y el segundo de flujo. La administración es un concepto de equilibrio y las políticas corresponden a un concepto de dinámica.*<sup>86</sup>

En las entrevistas se puede ver el sentido dinámico que tiene la política pública en su carácter institucional, a veces como disputa de recursos, pero atrapado en lo estático. Según el entrevistado, al poco tiempo de haber asumido su cargo de director del hospital empezó a participar en la solución de la problemática del mismo: *Yo he sido una de las personas que me molesto cuando allá arriba toman la decisión de qué hacer, en cuanto el que más sabe de este hospital soy yo, porque yo ando en todo.* (30. Salud. Oriente).

Refiriéndose a la decisión de asignarle una serie de profesionales a su hospital:

*[...] me los iban a mandar y yo les dije: “¿Cómo es posible que a mí me manden gente, y yo ni la voy a entrevistar? Desde ese momento*

---

factor determinante para el desarrollo. El gobierno adquirió el compromiso de que el 50% del presupuesto destinado a salud sería orientado a la lucha contra la desnutrición, el saneamiento ambiental, la salud preventiva y las soluciones de atención primaria. También se asumió el compromiso de fomentar la participación de las municipalidades, comunidades y organizaciones sociales en la planificación, ejecución y fiscalización de la administración de los servicios y programas de salud. La meta concreta es poner en marcha la organización descentralizada en el año 2000. CIEN (2000: 4).

<sup>86</sup> Lahera (2000).

*comencé a participar en la solución de la problemática de mi hospital. [...] Tuvimos reuniones para ver cómo nosotros miramos para planificar los diez próximos años; o sea, cómo miramos, cómo queremos nosotros que sean nuestros hospitales. Entonces nos han dado participación. Es más, nosotros somos dependientes del Ministerio presupuestariamente, pero en las decisiones de la problemática del hospital yo tengo un consejo técnico. [...] A nivel ministerial, poca diferencia de un director para la toma de decisiones a nivel nacional, ¿me entiende? Ellos tienen un grupo allá, pero a nivel local prácticamente nosotros somos independientes en cuanto a qué vamos a hacer, cómo vamos a invertir los fondos. [...] Afortunadamente, el presidente de los consejos de desarrollo, que es donde se maneja la inversión del Estado de este sector, que es el 3, que es El Progreso, Zacapa y Chiquimula, es mi amigo, pues es un colega. Entonces yo participé. (30. Salud. Oriente).*

Para el cosmos institucional, el afuera, lo sociocultural, aún no ha cobrado un significado poderoso en la dinámica de la política pública intuida de las opiniones de los entrevistados. No obstante, es evidente que en lo institucional se da lo dicho por Joan Subirats en torno a que *toda política pública es algo más que una decisión*, porque una política implica una serie a veces poco determinada de decisiones adicionales e interacciones conductuales, siempre influenciadas de una u otra manera, y siempre relacionadas entre sí.<sup>87</sup> Así que la política se presenta muchas veces como una cadena de decisiones, más abrupta o fragmentariamente que un simple flujo de información. Más aún, las ideas sobre la política pública encontradas en las opiniones recabadas distan de ser consideradas como un proceso político o sociopolítico en el sentido que cita Theda Skocpol acerca del proceso de elaboración de políticas: *Este proceso es político no porque toda política sea un derivado del poder y del conflicto, sino porque algunos hombres se han comprometido a actuar en nombre de otros;*

---

<sup>87</sup> Subirats (1994: 41).

estos hombres son formalmente sustituidos por otros en cada cambio de gobierno.<sup>88</sup>

En esto último cabe hacer una relación de cómo prevalece el sentido institucional y tecnocrático en las ideas sobre política pública de los entrevistados, frente a la realidad incierta y a veces errática de los gobiernos de turno, y en consecuencia de “el gobierno” según sus opiniones. En el caso de salud no se tiene certeza de la continuidad de las políticas, justamente por la dinámica política en la que esos hombres que se han comprometido a actuar en nombre de otros luego ya no están, están otros. Así, quejosamente un entrevistado, un médico de occidente, piensa que la continuidad del SIAS es muy relativa o incierta.<sup>89</sup>

Aquí, el problema de la falta de continuidad de políticas en general, pero en este caso particular de salud, produce una imagen de voluptuosidad del accionar gubernamental que deja a los niveles operativos en la dificultad de responder a una necesidad creada, en el marco de lo que él considera un paternalismo. No se olvide que al principio se dijo que estos niveles constituyen modalidades de representación estatal ante la población indígena. Aquí se sitúa la crítica implícita del entrevistado o de la sociedad civil en general sobre la capacidad de los funcionarios estatales de formular estrategias globales y de largo plazo que trasciendan las exigencias parciales y estrechas, como las de tipo partidario, los capitalistas, muchas veces guiados por el afán de lucro o de grupos sociales demasiado centrados en sus propios intereses.<sup>90</sup>

Frente a tal circunstancia, es lógico que una mayor certeza y estabilidad se encuentre en el concepto institucional y tecnocrático de la política pública; finalmente es el que tiene continuidad. Aunado a esto, y haciendo ahorro en tocar aquí una serie de consideraciones sobre las relaciones Estado y gobierno, esta circunstancia ha permitido que entonces se haga una distinción muy difundida de las políticas públicas entre políticas de

---

<sup>88</sup> Skocpol (1985).

<sup>89</sup> (10. Salud. Occidente.)

<sup>90</sup> Skocpol (1985: 128 y ss.)

gobierno y políticas de Estado, y se asocien al aspecto temporal como definitorio de las mismas; o sea: las de largo plazo equivalentes a políticas de Estado, y las de corto plazo equivalentes a políticas de gobierno; lo cual no necesariamente es correcto. Hoy es cada vez más difundida esta idea de que en Guatemala sólo se han dado políticas de gobierno –efímeras– y no de Estado, pero tal distinción parece un recurso analítico nada más. En la realidad, las políticas públicas, siendo los medios por los cuales se da la relación entre el Estado y la sociedad, aparecen como un sincretismo de las relaciones entre el gobierno, el sistema político y la sociedad civil.<sup>91</sup> Como bien apunta Eugenio Lahera P., sólo que en Guatemala todavía hay mucha superposición de estos elementos: *El buen gobierno tiene un arte en el que se mezclan aspectos de liderazgo y de interacción con la sociedad y el sistema político. Pero además, lo conforman aspectos más rutinarios referidos al gobierno como sistema.*<sup>92</sup>

Este sincretismo ha sido poco analizado y por ello aún es objeto de muchas confusiones.<sup>93</sup> De hecho, en la literatura al respecto no se hace una diferenciación tajante entre política pública, política de gobierno y

---

<sup>91</sup> Para Monzón García (1998: 1 y ss.), las políticas estatales sólo pueden comprenderse correctamente ubicándolas dentro del conjunto de concepciones y acciones que se emprenden desde el aparato de Estado por parte del bloque en el poder, y por lo tanto, como ejercicio del poder, es decir, buscando la realización de determinados intereses objetivos de clase.[...] En síntesis, afirmamos que las políticas de Estado se refieren al conjunto sistemático de concepciones, planes, programas, leyes y realizaciones que se llevan a cabo o se impiden deliberadamente bajo la orientación del Estado a través del bloque en el poder, para lograr determinados objetivos en una sociedad dada. La noción de *política de Estado* implica un mínimo de racionalidad, sistematización y unidad de acciones.

<sup>92</sup> Lahera (2000: 9).

<sup>93</sup> Pero en general, podemos afirmar que en nuestro país, con raras excepciones, el asunto de las políticas de Estado ha permanecido fuera de la ruta de las tendencias investigativas, a pesar de que dicho término es aludido en sinnúmero de discursos y eventos; es más, cabe destacar que antes de estos trabajos, las políticas expresadas en Planes de Desarrollo y los estudios que se hacían sobre las mismas, carecían de un tratamiento teórico riguroso y, por lo tanto, con mucha ligereza se adjudicaba el término “política” a cualquier disposición emanada de algún organismo gubernamental, e inclusive de empresas privadas. Lahera (2000).

política de Estado, lo que sí se da en el imaginario común. Y luego, hay que aclarar que en verdad lo temporal no determina el que una política sea de Estado o de gobierno. Si no, ¿caso no hay texto constitucional, leyes, planes de gobierno, omisiones, o comisiones?<sup>94</sup> Con toda la discrepancia entre lo formal y lo real, la Constitución Política contiene en esencia las políticas de Estado, aunque no se perciban como tales por la constante crisis de relación entre lo real, y la formalidad jurídica, en que las dimensiones jurídica y constitucional se perciben profundamente rígidas frente al dinamismo de los juegos de poder político, mucho más al alcance de la percepción social. Aunque algunas veces éste conduzca al quebrantamiento del principio de legalidad del Estado constitucional, que otras veces depara lo que para Subirats consiste en la *politización*; o sea, convertir a la Constitución en arma arrojada entre opciones políticas distintas rompiendo así su *hiperpositivación* que afecta de alguna manera al ciudadano.

La afirmación de que en Guatemala no hayan políticas de Estado puede ser un error si se olvida que el Estado constitucional tiene como uno de sus objetivos brindar una guía programática al ejercicio del poder político y a la conducción de la sociedad, porque entonces estaríamos hablando de que la acción del gobierno se da en el vacío.<sup>95</sup> Sin duda, el marco constitucional y el ordenamiento jurídico constituyen políticas de Estado. en este mismo nivel hay que ubicar el proyecto democrático y, por supuesto, a los Acuerdos de Paz, que datan ya de tres períodos gubernamentales de ratificación y de relativa observancia.<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> En la acepción jurídica de Omisión = Omitir, Comisión = Cometer.

<sup>95</sup> García Laguardia (*op. cit.*); Subirats (1994: 32), citando a Claus Offe, dice: *hay una única vía de establecer un equilibrio general entre legitimidad, eficacia y eficiencia: que la legitimidad constitucional venga reforzada por la capacidad del sistema de satisfacer las demandas sociales. El problema de este tipo de legitimidad constitucional, lleva a una paradoja, la de que no puede haber un Estado Constitucional, pues la relación entre capacidad de satisfacer demandas y número y tipos de demandas sociales se presentan muy desiguales siempre, el problema es entonces el de una economía de la legitimidad constitucional.*

<sup>96</sup> El actual Presidente de la República, Alfonso Portillo, en múltiples ocasiones ha ratificado verbalmente y por escrito, que los Acuerdos de Paz son Acuerdos de Estado. La negativa a considerarlo de esa manera ha perdido fuerza en el ambiente político.

En el contenido de las entrevistas se puede corroborar que varios entrevistados justificaron la política de salud en los Acuerdos de Paz.<sup>97</sup> En tal sentido, la afirmación de que en Guatemala no hay políticas de Estado es inexacta. Lo que no se omite es que cada gobierno interpreta y da curso voluptuoso a los lineamientos básicos sobre los que actúa, y que hace falta motivar la acción social en función de garantizar que los preceptos constitucionales, los Acuerdos de Paz, y otros compromisos como los internacionales, sean asumidos en el ejercicio de uno y otro gobierno. Pero en resumen, las decisiones de un gobierno nacional son de Estado, porque éste es la concreción que le da vida y sentido a sus cometidos y funciones.

También hay quienes consideran que en Guatemala no hay políticas públicas ni de Estado, de una manera radical, porque las principales decisiones no se toman en el país, sino en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial; o sea, por falta de soberanía.<sup>98</sup> Esta idea se ha acrecentado, según dichos argumentos, con el fenómeno de la globalización e internacionalización y la amenaza de pérdida de soberanía de los Estados nacionales. Pero en realidad quizá se esté confundiendo la influencia –creciente– de determinadas corrientes de pensamiento o presiones financieras externas, con el acto de tomar decisiones estatales. Así habría que interpretar la opinión de un entrevistado al hablar de causas de la pobreza.<sup>99</sup> En todo caso, el concepto de soberanía parece muy relativo y propio de una discusión para otro lugar y momento.

Lo que aquí se pretende es aportar un significado a ese sobre-dimensionamiento de lo institucional y lo tecnocrático con respecto a

---

<sup>97</sup> (10. Salud. Occidente), (2. Salud. Capital), (6. Salud. Capital), (4. Vivienda Capital).

<sup>98</sup> Estas aseveraciones son de corrillo o de intervenciones variadas en foros públicos o momentos coloquiales, que no aparecen como contenidos sistemáticos algunos, precisamente porque no hay una línea de investigación que dé cuenta de la veracidad científica de tales argumentos.

<sup>99</sup> (19. Salud. Oriente). Para el entrevistado son causas de pobreza las políticas neoliberales, que hacen más pobres a los pobres y más ricos a los ricos.

lo sociocultural en la idea de política pública de los entrevistados, a lo incierto e inestable que aparece la presencia de lo político-gubernamental en la política pública. Esto nos conduce –a la manera de Ozlak– a considerar las políticas públicas de salud y vivienda como arena de contradicciones –no sólo socioeconómicas, sino político-culturales. De esta manera se espera haber perfilado esa reciprocidad y congruencia entre el carácter del Estado guatemalteco y el carácter de las políticas públicas exploradas con relación a la población indígena, y con ello haber construido en parte el contexto del proceso de definición de dichas políticas.

## La definición de políticas públicas de salud y vivienda

**H**ay que reconocer que el contenido de las entrevistas no deja duda de cómo el proceso de la definición de las políticas es visto por los entrevistados circunscrito al “cosmos” institucional, a lo que habría de ser entonces un *monismo institucional* en las políticas públicas de salud y de vivienda porque parece encerrado en sí mismo como una mónada de Leibniz. La dimensión sociocultural no tiene cabida plenamente en dicho proceso.<sup>100</sup> No hay ahí participación social en general, mucho menos participación de la población indígena. Al interior de esa dimensión sí hay una dinámica en la que sólo participan los funcionarios y otros niveles institucionales, tan crudamente como lo significara un entrevistado y su equipo: *las iniciativas de solución a la problemática de salud las genera el personal institucionalizado. [...] La comunidad no participa en ello, ni está organizada. Participa de otro modo y en otro nivel, pero no al nivel de la definición de políticas.*<sup>101</sup> Aunque está en el horizonte que esto pueda darse, como algunos entrevistados creen, con el SIAS, sólo que habría que considerar todos los aspectos aquí tratados en relación con la interacción con las poblaciones indígenas.

El tipo de proceso de definición que se ha encontrado está implícito en el carácter general de las políticas públicas de salud y vivienda, al

---

<sup>100</sup> El término *monismo* refiere a una postura filosófica donde toda variedad puede reducirse a una cosa. En nuestro contexto se usa metafóricamente para caracterizar la tendencia en la definición de la política de no tener en cuenta la pluralidad sociocultural en el país.

<sup>101</sup> (31. Salud. Oriente).

igual que del Estado guatemalteco. Hay en los discursos de los entrevistados alusiones a dinámicas transitorias en cada uno, como atisbos de los cambios, pero las implicaciones encontradas evidencian su pertenencia a modalidades autoritarias del proceso de definición de la política estatal, como resabios propios del *Estado autoritario* y *excluyente*. Es decir que la definición de la política pública se hace en un gabinete, con un compromiso parcial entre actores, sin consideración de la realidad sociocultural de los receptores de las políticas; o sea, los gobernados, en fin, sin la menor posibilidad de participación social alguna, que permita ampliar visiones o contrastar cosmovisiones en el proceso de solución de los problemas de salud y de vivienda.

En lugar de una participación activa en dicho proceso, lo que se colige del contenido de las entrevistas es una tendencia excluyente que inicia en el nivel central del Ejecutivo y busca desembocar en las comunidades de manera directa, sin involucrar otros niveles de gobierno, ni organizaciones comunitarias. En ese corredor de acción institucional se oyen frases como: *atender a los pobres, llevar salud, que llegue la salud, buscar opciones de solución, entrar a la comunidad, penetrar la comunidad, etcétera*.

Aparte de lo anterior, que se puede considerar uno de los hallazgos más importantes de la exploración, quizá pueda ser ilustrativo del nivel y modalidad del lugar que ocupan los pueblos indígenas en todo este contexto, y particularmente en el proceso de definición de las políticas de salud y de vivienda, haciendo explícito el referente conceptual del proceso de definición de políticas públicas que, de darse la participación de la población indígena en él de esta manera, seguramente dicha participación habría de cubrir varios aspectos; es decir, para perfilar tan sólo la brecha existente entre población indígena y proceso de definición de políticas públicas.

La definición de políticas públicas es un proceso complejo y es una de las etapas del desarrollo que presenta un trayecto accidentado, partiendo de un escenario de necesidades amorfas hacia un escenario

de posibilidades formales, como lo es la *agenda política*.<sup>102</sup> De un determinado fenómeno a un tema, y luego a un problema o cuestión nacional. En el seno de este trayecto hay varias subetapas: la emergencia de la idea o demanda, la interpretación, y la traducción técnico-política. Y es un escenario en donde intervienen actores con sus propias demandas y guiones para hacerlas prevalecer en el conjunto social.

El proceso de definición proviene de una dinámica histórico-política de ciertos puntos de interés social para una agenda nacional, porque aunque hayan Estado previamente en el ambiente, en la mente de alguien o en la preocupación de un pueblo entero, de un sector o de la sociedad civil, no adquieren estatus de relevancia sino hasta que tienen resonancia en un ámbito de significación política nacional y/o internacional, lo que Subirats llama politización del tema.<sup>103</sup>

Los sucesos previos a este reconocimiento son sociológicamente importantes, pero no lo son políticamente sino hasta que resuenan en las discusiones y decisiones que han de afectar al conjunto de la nación, y en un punto de sensibilidad del sistema político, “el bloque en el poder” o de la *gestión pública*. El tema de los derechos de los pueblos indígenas y la consigna de la discriminación positiva que surge en el seno de las Naciones Unidas y que, en consecuencia, los Estados miembros como Guatemala deben buscar consonancia con el movimiento indígena que se abre paso desde tiempos inmemorables, pero que por el “momentum

---

<sup>102</sup> En diversos autores no hay una sola estructura de la política en general, ni la misma composición para el proceso de definición que ocupará el resto de esta incursión sobre las políticas públicas. Es el caso del trabajo de Monzón García (1998: 5), citando al INCAP, donde considera a las políticas estatales desde tres ángulos: 1) Formulación de la política; 2) Acciones de política y 3) Resultados de política. Por su lado Lahera (2000: 14) menciona que se distinguen analíticamente unos “momentos” de la política estatal, que no deben tomarse como fases o etapas, ya que se dan en forma interactiva: a) origen, b) diseño, c) gestión, y d) evaluación. A veces pueden ser sólo nombres diferentes para las mismas cosas o significados, pero otras veces hay sustanciales diferencias de perspectiva.

<sup>103</sup> Subirats (1994: 54).

político” no había sido posible su *reconocimiento* por el Estado.<sup>104</sup> Es decir, que la definición como proceso formal de la política pública, inicia cuando el Estado reconoce la existencia de un problema, tema o necesidad de decisión.<sup>105</sup>

Ese reconocimiento se transforma en un problema de decisión pública a resolver, acto del cual emana una definición.<sup>106</sup> Pero no sin dejar de lado que al respecto se puede dar una *no decisión*; es decir, una decisión de no resolverlo, dejarlo de lado, tratarlo sin consistencia o bien de forma explícitamente negatoria. Si se da esto último, la siguiente subfase de interpretación es intrascendente aunque se manifieste pública o secretamente.

La idea de un problema a resolver supone una discusión técnico-política, en el sentido de que un tecnócrata privilegiará su idea científica de problema; es decir, problema no es lo que hay que conocer *strictu sensu*, sino lo que hay que resolver, y por tanto resolver o actuar es más importante que conocer.<sup>107</sup> Aparecen aquí las discusiones entre la ideología o los conceptos y los hechos; las palabras contra las cosas, y viceversa, la contrariedad entre actitudes inmediatistas y estructurales o de largo aliento. Si se aceptara incuestionadamente a Subirats al

---

<sup>104</sup> Habermas (1994: 10). Se refiere aquí a la lucha emancipatoria y a favor del reconocimiento de identidades colectivas, cuyos fines están definidos culturalmente aunque siempre estén en juego las desigualdades sociales o económicas y las dependencias políticas.

<sup>105</sup> Por eso este término ha adquirido un gran significado político para los pueblos indígenas. Tan caro en los frustrados intentos porque se reconociera la existencia fáctica de la sociedad multiétnica, plurilingüe y pluricultural. Quizá para que, por su lado, la población indígena “reconociera” la posibilidad de una nación (democrática), porque es el acto por el cual se produce un broche de articulación entre demandas y definición de políticas estatales, entre nación y Estado, entre sociedad y Estado. No obstante, el acto de reconocer se entiende en forma más generalizada, como todo aquello sobre lo cual el Estado adopta una posición y decide un curso de acción al respecto.

<sup>106</sup> Subirats (1994: 42).

respecto, habría de aceptarse que una errónea definición del problema a resolver conduce a una errónea definición de la política pública: *hay quien opina que se producen muchos más errores como consecuencia de la errónea definición de un problema, que al ofrecer malas soluciones a problemas bien planteados.*<sup>108</sup> Esto tiene relevancia para los modos de operar en los procesos de definición pública, en virtud de que se da una exigencia en tener una apreciación completa, multidimensional e integral de las realidades problemáticas, con sus consecuentes procesos de participación, acción comunicativa, consensos y acuerdos necesarios para definir soluciones en el plano democrático.

En el caso de problemas cotidianos de cierto tipo de servicios –como los de vivienda– quizá no se torne tan compleja la definición del problema (la distribución de agua potable o el uso de la misma), donde la perspectiva de Subirats es radicalmente correcta.<sup>109</sup> Pero que un problema social o que un hecho cotidiano en apariencia muy sencillo esté íntimamente vinculado a una circunstancia social, como sucede con el costo del transporte urbano en Guatemala, donde además el conocimiento del problema es muy parcial y subjetivo, puede haber una gran discrepancia entre reconocer el problema, definirlo y emitir una solución. Guatemala en este punto se ha distinguido por la predominancia de actos de reconocimiento sin subsiguientes actos de cumplimiento: sí, pero no. Subirats reconoce que los problemas de decisión pública generalmente están encadenados a otros, y no siempre lo más visible puede ser el punto de definición de política pública o de una acción inmediata,

---

<sup>107</sup> Este concepto de problema ha sido citado en la entrevista con el director del FIS, el cual resultó inadecuado, pues la experiencia le demostró que hay que conocer el problema antes de solucionarlo, y ese conocimiento debió ser de tipo histórico-antropológico; el problema era de inversión social en un área indígena determinada por antiguas definiciones interétnicas, que la obstaculizaron. (8. Vivienda. Capital).

<sup>108</sup> Subirats (1994: 48).

<sup>109</sup> Aunque en el caso del área de Quetzaltenango, donde conviven dos grupos indígenas –mames y k'ichés, con una relación condicionada históricamente, las consecuencias de ese desconocimiento no fueron menos importantes (8. Vivienda. Capital).

sino que hay una red problemática que puede ser atacada por otras vías. Esto último coincide con la realidad de los procesos de definición pública de problemas, como el caso de salud y vivienda; pues invisibles condiciones históricas subyacen en la realidad aparente con que los esfuerzos institucionales se trenzan. Pero la perspectiva de Subirats es que eso lo define subjetivamente “un técnico” y, en el caso citado, implica que puede ser erróneo.<sup>110</sup>

La subfase de *interpretación* es igualmente compleja, porque es donde se manifiesta la diversidad de posiciones, la mayoría de veces opuestas, tomándose un tiempo muchas veces largo para que haya un acuerdo sobre qué se va a entender por tal cosa. Este momento está matizado por lo ideológico y depende del ambiente –si democrático o autocrático– para derivar su grado de congruencia o tipo de relación con la demanda social y el momento histórico.<sup>111</sup> En tanto eso sucede, se pueden asumir posturas que entorpecen o aligeran decisiones, erráticas o no. La definición de las políticas de salud y vivienda en este sentido suponen una poco cómoda discusión ideológica en el seno de las instancias de definición, pues actualmente se da sórdidamente en el terreno de las operaciones (entregas de servicios), teniendo a la población indígena excluida de esa discusión racional o argumentativa.

Como puede apreciarse en las opiniones de los entrevistados, la interpretación no se concibe como la acción mental de un individuo en particular –que sucede naturalmente muchas veces, cuando se “hace el encargo político-ideológico” de interpretar la realidad de un problema que tiene entre manos la élite en el poder político. Está referida a una

---

<sup>110</sup> Subirats (1994).

<sup>111</sup> Lo ideológico será un matiz presente a lo largo de vida de una política pública, es su sustrato dinámico. Lo ideológico puede entenderse como una dimensión subyacente, o como un signo explícito, discursivo y constatable oficialmente, a la manera de la ideológico aceptado como discurso; así se dice de que el Estado o el gobierno tienen una determinada ideología; la alusión a una filosofía pública o teoría marco de una política, constituyen su ideología oficial.

acción más o menos compartida como labor de equipo; no estrictamente como lo plantea Subirats al nivel individual cuando dice:

*Ello implica sin duda que tal definición depende de la subjetividad propia del analista, de sus “lentes conceptuales”. Pero, en definitiva, ello probablemente acaece en la mayoría de supuestos y aproximaciones investigadoras de las ciencias sociales.*<sup>112</sup>

Es decir, que se ve más como una acción intersubjetiva que impone la realidad misma de la gestión pública basada en lo institucional.

Ahora, el carácter intersubjetivo de la interpretación aquí referida que le daría un nivel de objetividad o constatación fenomenológica, implica a lo ideológico en el sentido de van Dijk que hemos discutido anteriormente.<sup>113</sup>

Es parte de este concepto de ideología el área de lo lingüístico en sentido general, donde se articulan los discursos de las élites de funcionarios, pues es posible advertir que en tales discursos se presentan metáforas, símbolos y significaciones que representan esas interfaces entre intereses u objetivos y cogniciones compartidas por ellos, que incluso pueden considerarse como sistemas de creencias y axiomas. O como la organización de categorías sociales y reconstrucciones cognitivas de los criterios básicos de sus funciones, o pertenencia al ámbito político estatal, institucional, o extra-estatalmente, de la clase o fracción de ésta al interior de la burocracia y, específicamente, al ámbito de encuentro del Estado con la sociedad o grupos de ella. Por eso es que tienen particular importancia las opiniones de los funcionarios en torno a la participación de las comunidades indígenas en los procesos de definición de políticas sociales, como las de salud y vivienda, o en torno a la idea de la pobreza.

*La traducción técnico-política* se refiere al proceso técnico de sintetizar las interpretaciones y los acuerdos, y expresarlos en discursos

---

<sup>112</sup> Subirats (1994).

<sup>113</sup> Ver página 24 y ss.

técnicos y en proposiciones o supuestos que guiarán el accionar particular de los tomadores de decisiones en el plano del aparato administrativo del Estado. En un momento histórico de la administración pública fue el quehacer de los tecnócratas, desde donde se podía aprovechar el acceso a las decisiones políticas por la debilidad argumentativa –muchas veces– de los dirigentes políticos del Estado, y sin duda porque el texto o significativo ha tenido el significado de ser la huella más visible para el tecnócrata de su paso por el poder y ha cobrado por ello un valor histórico existencial. Ha sido la cara más visible del proceso de definición, porque en esta subetapa se plasman en blanco y negro las intenciones que habrán de encarrilar los subsiguientes procesos de toma de decisiones de los organismos del Estado y de las instituciones en general; a lo que supuestamente habría de sujetarse la conducta burocrática, y hacia lo cual diversos sectores sociales reaccionan.<sup>114</sup> En este momento es donde la definición de la política alcanza su carácter de decisión formal, de mandato formal; pero también es el momento de mayor reductividad hacia el pensamiento y estilo de un determinado redactor de la política, sea individuo o equipo.

Ha de tomarse en cuenta aquí lo dicho por Subirats de que, aunque los objetivos de la política pública *acostumbran a estar definidos desde sus primeros pasos*, su posterior desarrollo puede irlos modificando. Con ello entonces es importante una contrastación de los resultados finales con las intenciones iniciales y, además, tomar en cuenta la influencia de disposiciones o conductas de los formuladores e implementadores de la misma.<sup>115</sup> Y aunque formalmente termina aquí el proceso de definición, y luego viene el proceso de ejecución de la política, la definición –si se cuenta con los procesos y mecanismos idóneos– sería un proceso constante porque se restituye por la vigilancia, el seguimiento, el monitoreo, y

---

<sup>114</sup> Este aspecto de la conducta burocrática es algo singular, en él se puede expresar de manera sintética el carácter de las relaciones Estado y sociedad, por intermedio del comportamiento de la burocracia, que ha sido considerado como un comportamiento anómico. Flores (1987).

<sup>115</sup> Subirats (1994: 42).

la evaluación, para emprender nuevas definiciones. Ello indica que el proceso de definición que aquí se privilegió y se *planificó* tiene una continuidad en lo que se llamaría redefinición: múltiples y encadenantes definiciones.

Lo teóricamente deseable sería entonces que los pueblos indígenas participaran en todo el proceso, incluyendo cada una de las sub etapas descritas. Una temática amplia sobre los pueblos indígenas ya ha pasado por ese proceso, como se mencionó previamente. Pero el tema de las políticas públicas, particularmente de salud y vivienda, no presenta ese proceso en los discursos de los entrevistados. Existe entonces una exclusión estatal entre pueblos indígenas y políticas públicas.

Como se puede apreciar ahora, el proceso de definición de las políticas de salud y vivienda construido a partir del contenido de las entrevistas, es primordialmente un proceso institucional y no un proceso social y político como se concibe teóricamente. Los discursos reflejan una ideología de este proceso contraria al curso democrático institucional del país; con un rumbo que parece que no es percibido por las élites políticas de funcionarios ni otros niveles de las instituciones de salud y vivienda, y en muy poco se contra argumentaría de que así pudiera suceder en otros ámbitos de importancia política.

## **Participación indígena y definición de las políticas de salud y vivienda**

Si la población indígena no participa en la definición de las políticas de salud y de vivienda, entonces en dónde, en qué y cómo puede interpretarse su participación en los problemas de salud y de vivienda, o en los programas que pretenden resolverlos.

La exploración no contempló los tipos y problemas de organización y participación de la población indígena; se circunscribió únicamente a saber si se daba la participación de los pueblos indígenas en el proceso

de definición de las políticas de salud y vivienda, y de darse, cómo es que se daba. El resultado al respecto ha quedado claro a lo largo de este trabajo.

Pero, ¿por el hecho de que las poblaciones indígenas no participen en este proceso puede creerse que no tienen formas de actuar y resolver los problemas de salud y de vivienda? Por supuesto que las tienen. Esto es importante, porque de algún modo las visiones de los entrevistados tienen implícito un lugar de actuación de las poblaciones indígenas, un lugar casi inmutable y que tácitamente les impone atributos negativos que les impiden participar en la definición de políticas públicas y para resolver por sus propios medios los problemas de salud y vivienda. La sola presencia actual de un alto porcentaje de población indígena, considerada por algunos como mayoritaria, que ha subsistido ante la virtual ausencia de instituciones del Estado en los lugares recónditos donde dicha población habita y ha habitado, hace suponer que para ello ha contado con organizaciones y formas de resolver sus problemas muy propias. Históricamente esto ha sido así. Cuando se dio la invasión española ya había una fuerte organización social, económica y política, como se hizo ver en los apartados anteriores. Y aunque esta organización con el tiempo fue desarticulada y forzada a adecuarse a las exigencias de dominación posteriores, gran parte de la población preservó sus tradicionales formas de convivencia y solución de problemas, incluso aquellas formas de elección de sus autoridades y ejercicio del poder político; como su actividad comercial y científica, que en gran medida aún se desconocen.

En el contenido de las entrevistas queda implícito que en cada actividad o programa que se impulsa, como en salud, la comunidad vuelve a organizarse, como si antes de ello no estuviera organizada. Incluso se evidencia en dichas entrevistas la convicción de que las poblaciones indígenas no saben organizarse, y que para los aspectos de salud los indígenas no cuentan con organización. Así lo expresó un entrevistado al referirse a ciertas condicionantes de la falta de participación de la

población indígena en determinados programas, en este caso de vivienda: *son desconfiados, temerosos, no saben organizarse*. Ante la posibilidad de generar iniciativas dice un entrevistado:

*Y hay otra cuestión, que lo genere la comunidad. Es tan poco, tal vez, algunos municipios, que generan de la comunidad. En el caso del personal de salud, éste va detectando la necesidad que van generando y metiendo los proyectos de agua, de letrina, de una unidad mínima, de un centro de convergencia, uno más o menos va encaminando las necesidades, pero que tengamos realmente comunidades organizadas que generen, es muy poco. (31. Salud. Oriente).*

De ello se colige que con cada nuevo programa se superpone un tipo de organización “comunitaria” a otra que no es visible para los funcionarios y otros niveles de salud, ni articulada a dichos programas. La vida de las comunidades está desvinculada de las instituciones de salud: *A nivel de casco urbano están organizados, por comité. Participan en las mejoras al centro de salud. Desconocen la forma cómo se manejan ellos [el centro de salud]. (11. Salud. Occidente).*

Las iniciativas de solución a la problemática de salud en oriente, por ejemplo, las genera el personal institucionalizado como parte de ese marco de convicción de que no hay capacidad de generar iniciativas en las poblaciones indígenas; o de que no hay capacidad de participar en ciertos aspectos complejos de programas, como dice un entrevistado en el caso de la educación:

*Aquel programa de PRONADE, donde están tirándole tripleta a los padres de familia que los supervisen, pero ¿será que los padres de familia están preparados para ir a hacer un plan de supervisión? No, el padre de familia les va a decir: “Vos no te estás portando bien con mi hijito”. Pero de pedagogía no saben, lo que hacen es ver si llega a la hora, si no se sale, si cumple, si le dan su refacción. (17. Salud. Occidente).*

Así, la participación de la población indígena se da en el nivel más operativo, en el sentido de una modalidad autogestionaria, como en algunos

proyectos de vivienda, donde las comunidades pueden “tomar decisión” sobre opciones o pueden decir dónde y cómo son enfocados los esfuerzos de inversión del Estado en proyectos específicos, por medio de comités pro-mejoramiento de carretera, salud, educación.

La cualidad menos significativa de la participación encontrada en el discurso de un entrevistado es la de que participación de los pueblos indígenas es que alguien indígena ocupe un puesto de trabajo en alguna institución: *En mi personal tenemos una buena cobertura de indígenas. Entre los estudiantes también.* (9. Salud. Occidente). Un puesto de importancia pública o simplemente en la actividad económica:

*Los pueblos indígenas están participando en la definición de la política –de salud; los cuatro alcaldes con que trabajo son indígenas, las corporaciones son indígenas. [...] En Quetzaltenango todos los alcaldes son indígenas [...] La economía de Xela y Totonicapán depende del movimiento indígena. En Cobán el diputado domina el qeq'chi'. Actualmente el 35% de las secretarías –del Congreso de la República– son indígenas; mi secretaria es indígena.* (1. Salud. Capital).

Pero aún en este tipo de participación –fuera del proceso de definición de las políticas de salud y vivienda– se registra la opinión de que en occidente hay mayor participación de las comunidades indígenas que en oriente, por la mayor presencia de ONG, lo cual ha sido mencionado con anterioridad. Una variante singular en todo el contenido de las entrevistas sobre el tema participación, es el tipo de ésta ligada a la defensa de ciertos intereses arraigados en la memoria colectiva, que parece mostrar unas características contrarias a la sumisión, el temor, la desconfianza mencionada por varios entrevistados, como es en el caso de algunas antiguas disputas interétnicas que afectan directamente la ejecución de una obra, como en el caso entre k'iche's y mames ya mencionado, en occidente.

## Significado teórico de la participación

**T**omar parte los pueblos indígenas en dicho proceso supone condiciones que indudablemente no aparecen en los discursos de los entrevistados. Tales discursos tienen implícito que esa participación no se da y la imposibilidad de que la misma se dé por las características que ellos le confieren a las poblaciones indígenas.

El lugar que tiene asignado la población indígena al respecto tiene un significado más global en los anteriores apartados del carácter del proceso de definición de las políticas públicas de salud y de vivienda, el carácter general de dichas políticas, y ello en gran congruencia con el carácter general del Estado guatemalteco construido en este trabajo. La superposición de esfuerzos institucionales generadores de organización y participación, implican una invisibilización y la no articulación o valoración de la propia organización y formas de participación tradicional de los pueblos indígenas ya que, indudablemente, han existido y existen tipos de organización y formas de participación en la solución de problemas de salud y vivienda que no son tomados en cuenta en los esfuerzos institucionales. En el caso de la vivienda, existe una idea de tal cosa, pero realmente resulta tangencial la particularidad de los pueblos indígenas en el conjunto de apreciaciones de los entrevistados, con relación a los demás aspectos investigados.

La superposición que se da con la aplicación de programas de servicios de salud y vivienda es significativa, porque remite a la valoración histórica de la participación de la población indígena en tales asuntos, o bien de una participación amplia de trascendencia para la convivencia nacional, como la que se ha propiciado en el plano político, de abundante

registro histórico, y que indica un atraso al compararse en el tiempo. No es prudente abrir el legajo de consideraciones históricas al respecto. Lo que sí hay que dejar claro, es que actualmente la fuerza de participación indígena en las decisiones estatales, como salud y vivienda, es bastante débil, y que en ello está implícito el carácter excluyente del Estado guatemalteco,<sup>116</sup> pues las formas tradicionales de organizarse y tomar parte en la solución de problemas de salud y vivienda en el pasado remoto eran hasta cierto punto libres por la ausencia del Estado, y ahora hay una creciente presencia del mismo.

Esta circunstancia implícita en los contenidos de las entrevistas, indica uno de los niveles quizá primarios de formas de participación social visualizados por los entrevistados, pero que no pueden ser imputadas a la naturaleza de la cultura indígena, sino al carácter de las relaciones de las instituciones con dichas poblaciones. Esta forma puede ser calificada de *reactiva*, porque parece darse directamente ante la presencia de programas estatales en dos sentidos: a) *pasiva* y b) *activa*.

Pasiva, desde la óptica de los entrevistados sin duda, como ya quedó discutido, pero que guarda una intencionalidad autoprotectora o defensiva, cuyas expresiones se han descrito como *rechazo a la medicina occidental* –en el caso de los programas de salud; como una resistencia ante la influencia amenazadora a las costumbres, creencias y tradiciones indígenas. *Pasiva* quizá más por su carácter sórdido, metafórico, no argumentativo, implícito en las referencias de los entrevistados.<sup>117</sup> Las visiones de los entrevistados no refieren ningún discurso divergente explícito por parte de las poblaciones indígenas; sólo se describen conductas fácticas como inmutables en las apreciaciones de los entrevistados.

<sup>116</sup> En gran medida, esta situación es corroborada en distintos momentos y características de la participación social, con relación al aparato estatal que describe Reyes Illescas (1998) a lo largo de su obra.

<sup>117</sup> La pasividad y actividad, en realidad, son dos formas de actividad o de movimiento de todo lo que tiene vida. La reactividad ante las políticas o programas y acciones por parte de las poblaciones indígenas, supone una intencionalidad –invisible– ante algo; pero sin duda con formas de manifestación diversas.

La otra forma de esta participación reactiva es de tipo *activa* –como en el caso de la inversión social, que parece darse cuando las amenazas son consideradas extremas para dichas poblaciones. En la primera puede darse una profunda convicción de que es el Estado o son los gobiernos los responsables de las definiciones, y las comunidades son simples receptoras de los productos que las instituciones generan, que pueden rechazarse o no por sus receptores, como uno de los efectos viciosos de la megalomanía del Estado autoritario y paternalista.<sup>118</sup> La otra forma de reacción *activa* puede ser apreciada en el problema interétnico que generó la inversión social del FIS en un momento dado, donde la manifestación fue de enfrentamiento.<sup>119</sup> Este paso tan rápido de un extremo a otro es quizá la forma más genuina del tipo de participación primaria, que seguramente podría ser incluido en un concepto más desarrollado de la *forma reactiva*, de participación de la sociedad civil planteada por de León Escribano en el marco de las relaciones autoritarias, superpuestas y excluyentes, que no necesariamente son atingentes a la cultura indígena, sino quizá más al tipo de relación Estado y población indígena, como una manifestación psicosocial de la misma.<sup>120</sup>

En este mismo sentido podría interpretarse la reacción de las poblaciones indígenas a la intencionalidad desarrollista del Estado, que podría estar matizada por la esperanza de mitigar las circunstancias estructurales que le agobian, y por ello *toma parte* en las formas calificadas de autogestionarias o complementarias, a nivel de operación de los esfuerzos estatales, aunque sus expectativas no siempre hayan sido satisfechas a plenitud, y cuyas frustraciones se hayan sumado unas a otras hasta pasar

---

<sup>118</sup> Carácter conferido al Estado guatemalteco, de querer dirigir y hacerlo todo, en INAP (1990).

<sup>119</sup> (8. Vivienda. Capital).

<sup>120</sup> El concepto de “*nivel reactivo*” de participación, está asociado con otro concepto, el de sociedad civil, a su vez, en su interacción con el Estado, como una caracterización crítica de una de las formas de participar de la sociedad civil, que no incluye un desarrollo conceptual con estas formas de participación “condicionadas” de ciertas bases sociales. De León Escribano (1998).

a formar parte de un descontento comunitario que los tecnócratas que a veces no comprenden plenamente han alcanzado a identificar como “estallido social”.

Un registro de los efectos negativos para el tejido social comunitario de la aplicación de los modelos de tipo *positivista, de corto plazo, concentradores, centralizadores, alejados de las necesidades y deseos de la población beneficiaria, paternalistas y autoritarios*, se encuentra en Miguel von Hoegen, al decir:

*De las acciones descritas devino la destrucción del tejido social o instancias tradicionales –siglo XVI hasta primeras décadas del siglo XX– de participación comunitaria en el proceso de autogestión local.*<sup>121</sup>

Es decir que, abierta y sutilmente, la participación siempre ha estado limitada conceptual y operativamente, siempre se ha enmarcado con un sesgo contrario a la intencionalidad propia de las comunidades; de una u otra manera se ha coartado y se ha manipulado marcando dos modelos específicos: la cooptación semiclientelar más de carácter oficial, y el de enfrentamiento, más autónomo.<sup>122</sup>

Algo sobresaliente en este sentido es que la participación de las poblaciones indígenas se ha reducido, en la perspectiva estatal, a una nueva modalidad de aquel concepto propio del *liberalismo económico sui generis* de Miguel von Hogen que en este período fue el trabajo forzado, luego jornalero o asalariado en programas de infraestructura física o agropecuaria. En los actuales momentos se da como aporte de mano de obra a planes, programas o proyectos de beneficio comunitario, en los llamados proyectos tripartitos de compensación social a través de los fondos sociales –aquí es el lugar de el *tomar parte*. Estas formas de participación han estado respaldadas legalmente de una u otra forma en las distintas versiones constitucionales que se citan en la historia constitucional del país, y que naturalmente ahora son un eufemismo y

---

<sup>121</sup> Von Hoegen (1990: 40).

<sup>122</sup> Reyes Illescas (1998).

una exclusión sublime en el marco de los compromisos del Estado con el respeto a los Derechos Humanos.

Ese tipo de participación en la exclusión que se advierte del contenido de las entrevistas, cualitativa y cuantitativamente difiere del tipo reactivo de participación en el plano sociopolítico al que se refiere de León Escribano, el cual ha disminuido a partir del proceso democratizador.<sup>123</sup> La participación social históricamente se ha dado como correlato del tipo de organización estatal y del tipo de crisis política del Estado, según Reyes.<sup>124</sup> Así, el *Estado patrimonialista*, cuyas características aún no se han borrado totalmente, generó sus propias formas de participación indígena en el plano sociopolítico, como los motines de indios durante y después de la colonia, y se puede sin duda incluir la misma revolución de octubre de 1944 o el enfrentamiento armado que concluyó en 1996.<sup>125</sup>

## La persistencia de la exclusión

A lo largo de esta parte del trabajo de análisis e interpretación del contenido de los discursos aportados por los entrevistados de los sectores de salud y vivienda, se destaca lo siguiente: en el conjunto de entrevistas las alusiones directas al Estado fueron pocas, y entre estas pocas se destacan aquéllas referidas a la corrupción, maneras inadecuadas de ver la inversión económica y sobre el nuevo rol del mismo. De las alusiones indirectas, y también directas, se tienen diversos elementos que contribuyen a una identificación de rasgos del carácter del Estado guatemalteco.

Un primer elemento que se destaca es que el Estado guatemalteco, no obstante los profundos cambios que se experimentan y visualizan en

---

<sup>123</sup> De León (1998).

<sup>124</sup> Reyes Illescas (1998).

<sup>125</sup> Para Reyes Illescas (1998), el *Estado patrimonialista* se caracteriza por: dualismo institucional originario; apropiación prebendal de los medios administrativos; sujeción prebendal externa y familiar del aparato estatal; centralismo autócrata personalista; arbitrariedad para gobernar; poca o ninguna capacidad para gestionar; etcétera.

la actualidad, en *esencia ha cambiado muy poco* desde su constitución colonial en lo que respecta a su relación con la población indígena. Las opiniones de los funcionarios sitúan a la cultura indígena como una realidad inaccesible y desvinculada de sus programas; la ven como un obstáculo a los mismos, o simplemente –como en el caso de la vivienda, esta relación es vista como un obstáculo al desarrollo o al progreso, a los esfuerzos por disminuir la pobreza, y a la promoción de la salud occidentalmente concebida.

Ninguno de los funcionarios hizo alusión directa a la existencia o no de participación de la población indígena en la definición de políticas de salud o de vivienda. Por el contrario, queda implícito que dicha participación no se da, e incluso las iniciativas locales de solución a problemas de salud son generadas por el personal institucionalizado, como una realidad que se colige con mayores evidencias que los logros que en este sentido pueda generar la estrategia de ampliación de cobertura SIAS para el caso de los programas de salud.

Paralelamente, los entrevistados reconocen la incomunicación existente con la población indígena como algo frustrante, no sólo por razones idiomáticas, sino por lo que ellos consideran una falta de comprensión por parte de las comunidades indígenas de aspectos como la higiene, la alimentación, la prevención, etc., de acuerdo a los términos en que los funcionarios o personal de salud sí creen comprenderlos, que demandan gran labor institucional y exigen esfuerzos individuales adicionales. Así, las intenciones de los entrevistados parecen tropezar con costumbres y hábitos arraigados en las tradiciones indígenas. Aunado a ello, algunos funcionarios se resisten a aceptar el aprendizaje de una lengua por considerarlo un retraso; en todo caso habría que compensar tal retraso aprendiendo también una lengua extranjera. En el caso de vivienda ni siquiera hay registro de tal dificultad, pues simplemente, como lo hizo ver un funcionario, el tema de vivienda no tiene relación con el tema étnico.

Lo anterior adquiere significado en otro de los rasgos del Estado guatemalteco: ser un *Estado excluyente* que condiciona la tradicional situación de marginación de las poblaciones indígenas. Por supuesto que en los discursos de los entrevistados no hay una alusión directa de carácter racista. Un criterio valorativo de igualdad se coloca por encima, y no hubo un manifiesto rechazo al indígena, por ejemplo, alguna muestra de rechazo por su pigmentación; o sea, por los pruritos de la pigmentocracia a que Marta Elena Casaús Arzú hace referencia como propio de la actitud de las élites conservadoras del país.<sup>126</sup> Pero justamente, no se puede afirmar –respaldándose en la información empírica– que ello no ocurra al nivel macrosocial, o al nivel de determinados segmentos de la población. De tal manera que la actitud de los entrevistados parece estar más relacionada con el carácter excluyente del Estado, que suele ser una práctica común y sutil también en forma general de la sociedad guatemalteca. Estudios más detallados podrían informar sobre la dosis de racismo que en dicha actitud pueda existir.

Siendo entonces que la actitud de los entrevistados esté relacionada con el carácter excluyente, puede decirse que hay reciprocidad en virtud de que está implícito aquí que para los entrevistados el acceso de la población indígena a la salud –independientemente de otros canales físicos o institucionales que la harían posible, supone un cambio de patrones de conducta, de valores, o en general de su cultura, por otros de carácter occidental, como los conocidos por la élite entrevistada, que a su vez constituye un encargo institucional aculturizante y castellanizante a la educación –como un imperativo; temas que vamos discutir más a fondo en los capítulos que siguen.

---

<sup>126</sup> Casaus Arzú *et al.* (1998). Aquí se destaca la importancia sociológica del estudio de las redes familiares que detentan el poder económico y político de Guatemala y Centroamérica, una de cuyas manifestaciones es el racismo, la exclusión y la discriminación, y donde la distinción por el color de la piel suele ser un acto asociado a aquellas manifestaciones.

Este imperativo implícito en el contenido de las opiniones de los entrevistados, conduce a una descripción más amplia del carácter o conjunto de características del Estado guatemalteco, bajo la premisa de que éste, en esencia y por formas sutiles frente a las poblaciones indígenas, guarda elementos constitutivos que persisten desde el pasado colonial o de la época de regímenes autoritarios y oligárquicos que en distintos momentos de cambio han logrado prevalecer a pesar de una manifiesta voluntad de haberse querido superar; y que pueden estar condicionando la realidad actual de los pueblos indígenas en relación con la salud y la vivienda.

El carácter del Estado guatemalteco ha cambiado poco y están latentes en él los rasgos oligárquicos; persiste su carácter excluyente y superpuesto a los pueblos indígenas mediante un sistema de creencias de funcionarios y otros niveles de los sectores de salud y vivienda que invisibilizan la realidad sociocultural, además de las relaciones que se le confieren a la población indígena con la pobreza. Manifiesta su centralización y concentración, así como su propensión al conflicto y a la violencia. Todo ello está asociado a su carácter débil, inestable, incierto, y a la vez atípico, por no corresponder con rigor y exclusividad a una caracterización teórica de Estado; su dimensión formal de carácter democrática, republicana y liberal, moderna, es contradictoria con la realidad de los pueblos indígenas.

Los aspectos derivados del contenido de las entrevistas acerca de las políticas públicas son correspondientes con los rasgos construidos del Estado guatemalteco. Aquí es central el hecho de que los pueblos indígenas no participan en la definición de las políticas de salud y vivienda y, que este proceso tiene un carácter estrictamente institucional, como un monismo institucional que no reconoce la realidad sociocultural en que actúa, pero pretende cambiarla. En consecuencia, guarda una brecha significativa con el carácter del proceso de definición de políticas públicas, por sub-etapas, en la dimensión teórica.

La participación que sí es posible a las poblaciones indígenas en la solución de los problemas de salud y vivienda, refleja o concreta el papel asignado a éstas, según el carácter de las políticas públicas y del Estado guatemalteco, significado en los discursos de los entrevistados como propio de la exclusión.

## El significado del discurso y la pobreza

**E**n la primera parte de este estudio hemos discutido el Estado y la política pública desde un punto de vista epistemológico “realista”. Describimos las características del Estado en cuanto a su intento de marginar a la población, especialmente la mayoría indígena del país. Las entrevistas y observaciones registradas entre los informantes sirvieron como “datos” manifestando la realidad de la situación.

A continuación pretendemos cambiar nuestra perspectiva y emplear una aproximación social constructivista. Para evitar cualquier tipo de interpretaciones erradas, es importante subrayar que no cabe ninguna duda de la existencia de una pobreza extendida en Guatemala que afecta el fundamento de la sociedad y decide el futuro de millones de niños y adultos en el campo y las áreas urbanas. El objetivo del presente estudio no es añadir nada a este hecho obvio. No pretendemos describir la distribución de la pobreza ni su impacto en los hogares y en las comunidades. Tal como lo señala Dean (2001), la pobreza no sólo se puede analizar como una condición objetiva, sino que también se puede entender como un constante discursivo. Siguiendo esta línea de investigación, nos interesamos por el discurso sobre los aspectos de pobreza encontrado en las entrevistas con una muestra pequeña de la élite burocrática y médica de Guatemala. Buscamos reconstruir la pobreza como un producto de procesos sociales por medio del estudio de las definiciones, las clasificaciones y los modelos conceptuales utilizados por los informantes.

Estos modelos conceptuales son los elementos centrales sobre los que se construye la realidad tal como los miembros de la sociedad la interpretan. Porque se conceptúan de diferentes maneras, el significado

social del mismo fenómeno podría variar a través del tiempo, el espacio geográfico y las distintas clases sociales. Hay un elemento de relatividad y subjetividad en esta manera de aproximarse a la pobreza. Una vez más es necesario subrayar que el hecho de mirar la pobreza como una construcción social no implica una postura que considere la pobreza y el sufrimiento menos importante o menos “real” que otros modelos alternativos de descripción de la misma. No cabe duda de que la pobreza existe. En ese sentido somos “realistas” pensando que la pobreza y el sufrimiento forman parte de la vida en Guatemala. No obstante, enfocamos otros aspectos del fenómeno basándonos en una tradición epistemológica que presume que la realidad obtiene su sentido por medio de conceptos, categorías lingüísticas e interpretaciones por agentes humanos. Es únicamente al vincular la pobreza con los patrones de discurso que el objetivo –la pobreza– obtiene su sentido.<sup>127</sup>

Una de las fuentes sociológicas principales de esta aproximación metodológica se encuentra en el trabajo fundamental de Peter Berger y Thomas Luckman. Aun cuando la realidad parece ser “masiva” para el individuo es producida por los humanos, una objetividad construida, escribieron. Describieron el proceso por el que socialmente se construye el mundo. También investigaron la paradoja evidente de que los seres humanos son capaces de producir un mundo que luego experimentan como algo ajeno a un producto humano, como una fuerza externa que no pueden controlar.<sup>128</sup>

Desde los años 70 en adelante, se realizó un número considerable de estudios basados en los conocimientos de Berger y Luckman, entre otros. Muchas de estas investigaciones surgieron en el campo de los *problemas sociales*; es decir, en materias que de una manera u otra se consideran indeseadas o nocivas en la sociedad.<sup>129</sup> Se analiza lo que la gente dice sobre ciertas condiciones (p. ej., pobreza o crimen) y no las propias

---

<sup>127</sup> Hall (1997).

<sup>128</sup> Berger y Luckmann (1967: 71).

<sup>129</sup> Spector y Kitsuse (1977).

condiciones.<sup>130</sup> El objetivo es analizar el proceso por el cual fenómenos sociales se convierten –o no– en problemas sociales. Un fenómeno se transforma en un problema social por medio de un proceso de comunicación social. A diferencia de una aproximación puramente objetivista que ve los problemas sociales como condiciones (definidas objetivamente), los construccionistas los ven como *actividades reclamatorias*. Alguien presenta un reclamo, una exigencia de que alguien debiera hacer algo con una situación dada.<sup>131</sup> El reclamante insiste en considerar el fenómeno como un problema social.

Un ejemplo es cómo los derechos tradicionales del esposo como jefe de hogar a disciplinar a la esposa, los hijos y los sirvientes, se hayan transformado en “violencia doméstica”, siendo regulados por el sistema legal formal en las sociedades. Estos procesos de definición son de máxima importancia para determinar el significado de un fenómeno en la sociedad y si se le considera un problema. Un paso decisivo en esta clase de investigaciones es analizar cómo los reclamantes, por ejemplo, profesionales, políticos o víctimas, proceden en promover asuntos que luego se transforman en problemas reconocidos en la sociedad. El enfoque está en el proceso de definición y no en la descripción de una situación social dada.

Un paso decisivo en el proceso de creación de un problema social se vincula con la designación o *tipificación* del fenómeno.<sup>132</sup> Por medio de la elección de una forma específica de tipificación, el reclamante caracteriza la naturaleza del problema y sugiere un modelo causal. Por medio de esto, el reclamante, comúnmente de manera implícita, recomienda diferentes soluciones. Por ejemplo, el alcoholismo puede ser definido o ejemplificado como un problema social perteneciente a la categoría de “cultura indígena”, “pecado”, o la categoría “enfermedades”. Otro ejemplo

---

<sup>130</sup> Best (1995: 6).

<sup>131</sup> Spector y Kitsuse (1977: 76).

<sup>132</sup> Best (1995: 8). Un concepto similar es el proceso de *etiquetación* en la formación de un comportamiento divergente. Becker (1973).

es el cambio de actitud de considerar el cigarro como un vicio inofensivo a un comportamiento riesgoso y posiblemente letal. En ambos casos, la respuesta al problema, tal como se define socialmente, es diferente. El significado social del problema varía de acuerdo con la clase de tipificación que se considera como correcta o verdadera. Muchas veces el éxito o la aceptación social de una clase de tipificaciones lleva a exigencias dirigidas al sistema político, sugiriendo la implementación de una política social. Por lo tanto, el proceso de tipificación se convierte en un factor importante en la construcción de los problemas sociales y en la formación de la respuesta social al problema.<sup>133</sup> La aproximación construccionista tiene muchos seguidores; sin embargo, ha sido discutida ampliamente y dentro de las ciencias sociales ha sido criticada por una serie de asuntos. Éste no es el lugar indicado para una revisión a fondo de tal discusión.<sup>134</sup>

A raíz del repaso crítico aparecieron dos clases de respuestas. Un grupo aceptó las pautas principales propuestas por Woolgar y Pawluch, y siguió una línea que más tarde fue denominada *construccionista estricta*,<sup>135</sup> que intentaba evitar todo tipo de implicación de condiciones de un carácter objetivo. Toda concepción o idea de fenómenos sociales era subjetiva y debía analizarse sin la implicación de ser válida o verdadera. Cuestionar si el fenómeno en sí, sea el hambre, la bebida exagerada, o el maltrato familiar, “realmente” existe o no, es irrelevante para el proyecto construccionista. El enfoque de su proyecto es mostrar:

*como los miembros del diario vivir retóricamente formulan reclamos sobre sus mundos en interacción con otros, la moralidad transmitida por medio de expresiones retóricas, las respuestas de los demás a los reclamos pronunciados, etcétera.*<sup>136</sup>

---

<sup>133</sup> Best (1995: 9).

<sup>134</sup> Woolgar y Pawluch (1985: 1960 pp.). Su crítica se dirigía en primer lugar a los estudios de construcción social, pero enfocaba un problema general dentro de la teoría sociológica, lo que los autores llamaban una tensión arraigada entre las epistemologías del objetivismo y el relativismo.

<sup>135</sup> Best (1995: 341), Sarbin y Kitsuse (1994).

<sup>136</sup> Sarbin y Kitsuse (1994:14).

Mientras los *construccionistas estrictos* subrayaban el elemento subjetivista en toda clase de “reclamos” relacionados con la vida social, otro grupo respondía de otra manera. Se denominaba *construccionistas contextuales* y reconocía abiertamente que algunos elementos del proyecto explicativo tenían un carácter constante. Intentaba, según sus palabras, situar la *reclamación* dentro del mismo contexto.

*Los reclamos se ubican en contextos históricos y espaciales específicos presentados por agentes particulares dirigiéndose a una audiencia particular. Estos contextos influyen en la clase de retórica utilizada por los reclamantes para llegar a sus metas.*<sup>137</sup>

En resumen, al tratar de entender la naturaleza de un problema social y los reclamos correspondientes, es necesario comprender el contexto. Se podría decir que estos contextos tienen un carácter objetivo que influye en el proceso de construcción y, por lo tanto, en la manera de definir los problemas sociales.

El enfoque del presente estudio se sitúa en el discurso de informantes pertenecientes a la élite burocrática o del sistema de sanidad guatemalteca. Por medio de un análisis del contenido de las transcripciones de las entrevistas intentamos reconstruir el significado de la pobreza y las necesidades no cubiertas. Queremos ver estas construcciones sociales dentro del contexto de estructuras socioculturales y administrativas que son dadas por sentado. Fenómenos como división étnica, marginación económica y un sistema burocrático muy centralizado forman parte del contexto que creemos que influye en el discurso de la élite sobre la pobreza y las necesidades sociales en Guatemala. Para cumplir con el objetivo de nuestro análisis, estos contextos se tratarán como constantes con propiedades “objetivas” que no serán examinadas. Por lo tanto, nuestro enfoque podría situarse dentro del marco de una *construcción contextual* tal como la definida anteriormente.

---

<sup>137</sup> Best (1995: 345).

## ¿Qué significa la pobreza?

Nuestro objetivo es reconstruir algunos de los elementos conceptuales que se manifiestan en el discurso de la élite cuando habla de la pobreza. Antes de dedicarnos a las entrevistas, queremos repasar brevemente algunos de los trabajos de científicos que podrían tener particular relevancia para nuestro proyecto. De hecho, hay varias propuestas de cómo clasificar la naturaleza de la pobreza según la manera que se construye conceptualmente en la sociedad. Algunas de estas propuestas se basan en estudios del discurso público encontrado en informes y documentos históricos, otras en entrevistas. Los modelos conceptuales surgidos de los discursos públicos son importantes para entender la manera en que las sociedades tratan de controlar el problema de la pobreza. La definición de la clase de pobreza con la que uno tiene que tratar se relaciona con diferentes tipos de respuestas. Los pobres pueden ser tratados, por ejemplo, con caridad o represión, con actitud activa o pasiva. La manera en que los funcionarios públicos u otros grupos de la élite en la sociedad clasifican conceptualmente los asuntos sociales es muy importante para entender cómo se controlan.

A continuación enfocamos tres dimensiones de los discursos de la élite que muestran tener un significado especial en la literatura. La primera tiene que ver con la manera que la gente percibe las razones de la pobreza, los modelos conceptuales causales implicados. La segunda dimensión se refiere a las estructuras ideológicas y de valores en la sociedad, y cómo estos elementos ideológicos se introducen en el discurso de las élites. Un tercer tema importante es dónde la gente se sitúa a sí misma frente a la pobreza. Orientaremos nuestro análisis hacia estas tres dimensiones.

### ***Modelos causales***

Cuando la gente piensa en problemas sociales u otros asuntos, frecuentemente los relacionan con otros fenómenos considerados como originarios de éstos. Hablan de ello como relaciones causales. Por ejemplo, cuando

hablan de salud y enfermedades, un análisis podría revelar modelos causales subyacentes. Tales modelos, concuerden o no con los modelos entregados por la medicina, son importantes al estudiar las medidas que la gente utiliza para tratar la salud y la enfermedad. También son importantes al tratar de entender el comportamiento de la gente en busca de salud relacionado con un sistema formal de salud.<sup>138</sup>

De la misma manera, cuando la gente habla de la pobreza podemos frecuentemente percibir distintos modelos causales o ideas acerca de las razones de la pobreza, y consecuentemente cómo se debería afrontar el problema. Una dimensión fundamental referente a la concepción de la pobreza es la clase de modelos causales empleada por la élite cuando explica por qué la gente llega a ser pobre o permanece en la pobreza.

Las causas del Estado de pobreza atribuidas por la élite política o económica son fundamentales para entender el trato a los pobres. Históricamente, algunas categorías de problemas están relacionadas con la falta de fuerza moral o deseo de los pobres. Se definían fuera de la responsabilidad de la sociedad o las autoridades los enfrentaban con respuestas represivas. Otros problemas se creían ocasionados por situaciones o circunstancias de las que no se podía responsabilizar a los pobres, los cuales se definían como responsabilidad pública con una mejor calidad de ayuda y un nivel menos estigmatizador.<sup>139</sup> Un científico holandés también trata la importancia de los modelos causales de las élites para explicar el trato de los pobres. Cuando se consideraba que la pobreza era el resultado de una incapacidad o la falta de otros recursos indispensables para mantenerse, los pobres fueron tratados con más tolerancia que los que se consideraban aptos para trabajar.<sup>140</sup> En los países escandinavos, en especial en Noruega, la manera de tratar a los pobres y su posible participación en programas de bienestar público todavía depende en parte de si se considera que son responsables por los proble-

---

<sup>138</sup> Blaxter (1983).

<sup>139</sup> Midré (1995).

<sup>140</sup> De Swaan (1988).

mas que tienen o si se podrían atribuir a causas externas ajenas a su propio deseo y esfuerzo.<sup>141</sup>

Siguiendo la argumentación de los estudios nombrados, un conjunto de factores se considerarían como “internos”. Como factores internos entendemos el hecho de que la pobreza se relacione con las características personales del pobre. En particular, los asuntos relacionados con la clase de personas que son, su calidad moral y la fuerza de voluntad y valor suficientes para salir de la pobreza por su propia cuenta. Por ejemplo, los pobres se pueden considerar flojos, débiles, o violentos y agresivos, o valientes y desafortunados, y estas características se podrían considerar como explicaciones de su condición de pobres.<sup>142</sup> Por otra parte, la pobreza podría entenderse como algo surgido por factores externos. Se podría vincular con el punto de vista que define los elementos causales en las condiciones ajenas a las personas, en las tradiciones históricas, en una estructura política opresiva o de apoyo, en la organización de la economía, en la calidad y la distribución de la tierra.

Evidentemente, las estrategias para reducir la pobreza relacionadas con cada uno de estos modelos causales son diferentes. En el primer caso, el programa tendría que enfocar al individuo tratando de mejorar las costumbres personales o la moral de las personas. En el segundo caso sería más interesante emprender un acercamiento institucionalizado buscando maneras de cambiar la función del sistema económico, considerando reformas agrarias, etcétera.

En este caso particular, o sea, en el discurso de la élite guatemalteca, hay, como veremos más adelante, una mezcla de modelos causales internos/externos. Esto se aprecia particularmente cuando se relacionan las causas de la pobreza con el carácter multiétnico de la población. Hablando en términos generales, la discusión sobre cómo enfrentar y

---

<sup>141</sup> Midré (1995).

<sup>142</sup> Dean y Melrose (1999) denominan algunos de estos tipos de discurso interno causal como *blamladen* y *dangerladen*.

tratar la variación étnica dentro de la construcción de un Estado más democrático es un asunto importante. En el caso de Guatemala, por lo tanto, es de importancia particular repasar el papel de la identidad étnica y cómo se relaciona la pobreza con la etnia.

En relación con la dimensión interior/exterior presentada anteriormente, la etnia es un fenómeno ambiguo. Se puede entender la cultura étnica como algo que forma la manera de ser de una persona, su identidad, y se manifiesta a nivel individual o “interno”. Forma a la persona desde adentro.

Al mismo tiempo, la etnia es un asunto colectivo o social que afecta al individuo “desde afuera”. Nacer y vivir en una comunidad étnica particular no representa una elección individual, algo de lo que el individuo fácilmente pueda librarse. Incluso, si el proceso de “ladinización” es común, es decir, los cambios culturales de una vida tradicional indígena a un estilo de vida más moderno “occidental”, no implica necesariamente que la población indígena deba seguir esta tendencia. Al contrario, el indígena podría tener el derecho de perseguir su estilo de vida tradicional aun cuando pueda parecer “un paso atrás” en relación con el desarrollo social y económico, y la mejoría de las condiciones de vida. De hecho, la Constitución defiende esta opción como un derecho.

Por el otro lado, la élite podría condicionar su simpatía con los pobres indígenas con su disponibilidad de modernizarse, y por ello mejorar su posibilidades de escapar de lo que consideran la trampa de la pobreza. Este dilema surge como una de las dimensiones importantes que serán estudiadas en el análisis de las entrevistas.

### ***Igualdad***

Un conjunto de valores básicos en toda sociedad fundamentada en instituciones liberales democráticas, como es el caso de Guatemala, es la *igualdad*. El valor de la *igualdad* también se relaciona con las ideas de la naturaleza y el carácter de la pobreza. De la misma manera podría

percibirse como el fundamento de la organización de iniciativas públicas y privadas para luchar contra la pobreza. Asimismo, el sentido de la *igualdad* no es evidente, y puede definirse según muchas dimensiones diferentes. En el presente trabajo pretendemos estudiar la estructura normativa, tal como aparece en las entrevistas, según las diferentes ideas sobre igualdad encontradas entre nuestros informantes en lo que se refiere a la pobreza y el intento de aliviar la pobreza.

La igualdad es un valor importante en Guatemala, expresada claramente en la Constitución de 1985. El artículo 4, que se titula: *Libertad e igualdad*, manifiesta:

*En Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. El hombre y la mujer, cualquiera sea su estado civil, tienen iguales oportunidades y responsabilidades. [...]*

Este punto de vista se vincula con la Ilustración y los tratados de los derechos humanos presentados en la constitución de los Estados Unidos y la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano francesa*. Esta última, de 1789, dice en el primer artículo: *El hombre ha nacido y permanece libre y de iguales derechos*. De una manera parecida, la *Declaración de los derechos humanos* de las Naciones Unidas de 1948 dice en su primer artículo que: *Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos*.

Pero, ¿qué es la igualdad? Según Verba y otros, uno puede hablar de igualdad de oportunidades e igualdad de condiciones. La primera se refiere al acceso de todos los ciudadanos a las instituciones básicas, como el sistema educativo, el mercado, el derecho de voto, etc. Ésta parece ser la idea de la igualdad que se encuentra en la Constitución guatemalteca. El artículo citado subraya que todo ciudadano tiene las mismas oportunidades y responsabilidades.

La igualdad de condiciones se refiere al resultado de los diferentes sistemas de distribución, por ejemplo, la distribución del bienestar, la propiedad, las diferencias actuales en esperanza de vida, asistencia

escolar, etc. En teoría, un país podría tener una igualdad formal en el primer sentido, pero obtener un índice bajo según el segundo sentido.

Programas que intenten asegurar una igualdad de condiciones dependerían, por regla general, de algún tipo de intervención por parte del Estado. Es la esencia del Estado de bienestar, es decir, Estados donde una parte substancial de los recursos se redistribuye para reducir las desigualdades producidas por otros sistemas de distribución de las sociedades. Esta estrategia podría incluir un tratamiento desigual para obtener una mejora en la distribución general de bienes en la población.

Adicionalmente se podría, al igual que Verba, estudiar los perfiles de distribución en distintos segmentos institucionales de la sociedad, por ejemplo, el económico o político. De acuerdo con su estudio, es más probable que la gente sea igualitaria radical en materia política que en materia económica.<sup>143</sup>

### ***Distancia social***

La conceptualización de la pobreza, sus causas y la manera de evaluarla en la sociedad, parece relacionarse con un tercer eje también tratado en la literatura, el que se refiere a proximidad-distancia. Las ideas vinculadas con esta dimensión podrían expresarse con las distinciones lingüísticas “nosotros-ellos” (social), “antes-ahora” (temporal), y “aquí-allá” (espacial). La naturaleza de la pobreza, tal como se define socialmente, depende de si los informantes la sienten como algo próximo a ellos o no.

Un acercamiento a ese problema puede ser vinculado con la exploración del concepto de *distancia social*. En la sociología de Emil Durkheim, la solidaridad social está vinculada con una creciente complementariedad o interdependencia entre actores sociales en una sociedad moderna. La creciente división de trabajo en la producción, en la vida económica,

---

<sup>143</sup> Verba (1987: 267).

cambia y aumenta lo que él llamó la densidad moral de una sociedad. La proximidad social en términos económicos –o en los términos de Durkheim, la densidad material– conduce a una densidad moral.<sup>144</sup>

Para Durkheim, la solidaridad es un producto inevitable, objetivo de la modernización. Pero complementariedad e interdependencia no producen automáticamente solidaridad en el término más restringido, por ejemplo, de proyectos institucionalizados para reducir la pobreza. Se necesita que un elemento subjetivo también esté presente, que los actores sociales estén conscientes de esa interdependencia. Esa conciencia puede tener un papel directo en lo que se refiere a la motivación de los más adinerados para encontrar recursos para aliviar la pobreza. Por otra parte, la distancia entre los ricos y los pobres, entendida o experimentada desde el punto de vista de la élite, podría contribuir a una falta de identificación con los pobres, propiciando una actitud indiferente o reforzando los estereotipos que culpan a las víctimas de la miseria que las envuelve.<sup>145</sup>

Si se acepta al pobre como otro miembro de la sociedad, si se le considera miembro de la comunidad local, o si vive fuera de sus límites geográficos y sociales, se relaciona con la dimensión proximidad-distancia. El hecho de vivir al margen o fuera de la sociedad podría significar que se consideraba al pobre como una amenaza para la sociedad, si se le juzgara como peligroso o no. Se trataba con más simpatía y caridad al pobre sumiso que obedece a la ley que al pobre rebelde.<sup>146</sup>

Según Bauman, los pobres en Europa están experimentando una creciente marginación, ya que se están convirtiendo en inútiles en una sociedad moderna y consumidora. No tienen ningún papel actual o potencial que jugar en el desarrollo del país. La indiferencia o el desinterés podría entenderse como una consecuencia del cambio en la

---

<sup>144</sup> Durkheim (1964).

<sup>145</sup> Pinker (1971: 170 y ss.), de Swaan (1988), Link and Oldendick (1996).

<sup>146</sup> De Swaan (1988).

posición social de los pobres. En ambos casos, la falta de preocupación o el sentido de inutilidad reduce la posibilidad de dirigirse a la pobreza por medio de esfuerzos institucionales de la política pública.<sup>147</sup>

Un politólogo norteamericano escribe que sólo cuando un número suficiente de miembros de la sociedad perciba que ellos mismos están en riesgo, una redistribución de recursos para acomodar necesidades puede entrar en función. La solidaridad, entendida de esta manera, depende de que los más adinerados estén conscientes de que su destino, su calidad de vida, está ligada al desarrollo del destino de los pobres.<sup>148</sup>

Aunque el desarrollo de la modernidad sí está creando vínculos de interdependencia entre las capas sociales, las iniciativas de solidaridad, por ejemplo, en forma de políticas públicas, dependen de que la población esté consciente de esa interdependencia. Entendimos la distancia o proximidad social como la conciencia de que las calidades de vida son interdependientes: Lo que pasa con ellos, los pobres, tiene que ver con lo que pasa conmigo.

No faltan informes e investigaciones que afirman la vinculación entre el nivel de pobreza en Guatemala y los efectos dañinos que tiene para toda la sociedad. Un informe gubernamental reciente dice, por ejemplo:

*Aparte del impacto negativo que una vida de privación puede tener para el individuo, la persistencia de la pobreza amenaza la propia sobrevivencia y viabilidad del sistema político guatemalteco, restándole legitimidad.*<sup>149</sup>

---

<sup>147</sup> Bauman (1998). Guatemala no es un país consumidor en el mismo sentido que, por ejemplo, Gran Bretaña. Sin embargo, el punto es que cuando se considera que los pobres carecen de función económica u otras funciones en la sociedad, tienden a ser marginados en mayor grado que cuando, por ejemplo, tengan un papel potencial como “ejército reserva” en la industria o un medio para que los ciudadanos puedan mostrar su calidad como un buen cristiano.

<sup>148</sup> Baldwin (1990).

<sup>149</sup> Gobierno de la República (2001: 36).

No obstante, otros estudios de Guatemala indican que la consciencia de dependencia social de los pobres podría ser débil entre las élites. Casaús Arzú investigó la actitud de la oligarquía guatemalteca frente a la población indígena. Muestra que la noción de estos grupos de élite se centra en la idea de que los indígenas viven separados social, cultural y económicamente de los ladinos a pesar del hecho de que la economía agraria de Guatemala dependa en gran medida de la mano de obra (barata) indígena. Algunos de los entrevistados pensaban que esto era natural y recomendable. Según estos informantes la división debería persistir. Los dos grupos se consideraban demasiado diferentes como para asimilarse dentro de una misma sociedad nacional. Cualquier esperanza de un integración era inútil. Los informantes se preocupaban por el deterioro o el efecto contaminante que los intentos de integración podrían significar para la nación entera.<sup>150</sup> Otros de los miembros de la élite entrevistados por Casaús Arzú estaban de acuerdo en que la población ladina e indígena era distinta, pero que uno debería intentar una integración de ambas. Esta integración debía consistir en la asimilación de la cultura indígena en la sociedad moderna ladina.<sup>151</sup>

Sin embargo, es interesante ver si podemos encontrar variaciones en la concepción de la pobreza en relación con la distancia o la proximidad social.

La élite: ¿cómo identifica a los pobres en relación con su propia posición social? ¿Los pobres le afectan de alguna manera, emocional, moral o económicamente? ¿Se considera que los pobres pertenecen a la misma comunidad y cultura que los informantes? ¿De qué manera afectarán las variaciones en esta dimensión la concepción de la pobreza?

Tal como lo mencionan otros científicos, la actitud y la concepción de la pobreza entre la élite podría depender de si siente que su propio bienestar dependa de los pobres. La pobreza y los pobres podrían, por

---

<sup>150</sup> Casaús Arzú (1998: 126).

<sup>151</sup> Casaús Arzú (1998: 122).

ejemplo, amenazar la situación de vida de la élite. La dependencia podría también implicar que los pobres representan oportunidades para los de mejor situación. Podrían considerarse como potenciales consumidores, electores, mano de obra barata, entre otras cosas.<sup>152</sup>

En el análisis de las entrevistas nos centramos en las siguientes tres dimensiones: modelos causales, valores y distancia social. Estas dimensiones son interdependientes, tanto teórica como empíricamente. Variaciones en la dimensión de distancia social podrían estar influenciadas por la clase de valores involucrada y viceversa. También suponemos una vinculación entre la construcción social de modelos causales y las estructuras de valor involucradas, asimismo como los conceptos de proximidad y distancia que los informantes podrían expresar al hablar de los pobres. La configuración proximidad social/causas externas, por ejemplo, pareciera vincularse con elementos ideológicos específicos relacionados con el sentido de injusticia, sentimientos de indignidad e inseguridad.<sup>153</sup> Si, por ejemplo, uno entiende que la pobreza y los pobres están cerca de uno, definido espacial, temporal o socialmente, las conceptualizaciones se podrían vincular con elementos causales específicos. La identificación con los pobres podría vincularse con elementos externos, como la función del sistema económico que genera muy pocos puestos de trabajo o faltas en los programas de política social que tratan los asuntos de pobreza.

Los modelos conceptuales presentados se basan en distintos tipos de material, cubren distintas sociedades y épocas, y son construidos para diferentes finalidades. Nuestro objetivo en estos momentos no es examinar estos modelos conceptuales y sus relaciones. Sin embargo, emplearemos las tres dimensiones discutidas para encaminar el análisis. Preguntaremos qué tipo de modelos causales utilizan los informantes al describir la pobreza, y buscaremos los valores asociados y su postura frente a la pobreza y los pobres.

---

<sup>152</sup> De Swaan *et al.* (2000).

<sup>153</sup> Dean y Melrose (1999).

## ¿Por qué es pobre Guatemala?

En las entrevistas nos interesaba la manera que los informantes visualizaban cómo la pobreza se originó y por qué se mantiene como un fenómeno dominante en Guatemala. Tanto explícita, como implícitamente los informantes proponen diversas razones para explicar por qué una parte tan significativa de la población es pobre. ¿Cómo explican la pobreza persistente y extendida en el país? ¿Por qué es tan difícil llevar a cabo un proceso social y económico que reduzca significativamente el nivel de pobreza?

Podemos distinguir tres áreas generales o conjuntos de procesos causales que, según los informantes, explican el problema de la pobreza en Guatemala. A uno de ellos lo hemos denominado *elementos externos*, donde encontramos factores como las características del sistema político, y la organización burocrática y su relación con la población. Otro conjunto de factores causales externos se vincula con la economía, la organización del sistema productivo y las oportunidades y desventajas de éstas para la población. El tercer conjunto de explicaciones se relaciona con las divisiones étnicas y la composición de la población, especialmente con la cultura indígena y su influencia en el desarrollo social y económico del país. A continuación nos dedicaremos a cada uno de estos asuntos.

## Las causas de la pobreza

En el presente capítulo nos dedicamos a la manera cómo la élite conceptúa las causas de la pobreza, especialmente en relación con las dimensiones internas/externas discutidas anteriormente (p. 102). Esto es fundamental para entender cómo la élite enfrenta la pobreza y los pobres, ya que su percepción de las causas de la pobreza podría ser decisiva a la hora de implementar programas para aliviarla. La manera que la élite entiende las causas de la pobreza influye en la clase de programas llevada a cabo, tanto su alcance como su organización.

De hecho ya hemos presentado algunos de los elementos causales encontrados en los discursos de la élite. Al tratar el carácter del Estado guatemalteco, algunos de los informantes señalaban la estructura burocrática centralizada, la corrupción, y la administración monoétnica, como elementos que podrían explicar el alto nivel de pobreza. Todas estas características se pueden denominar factores causales externos. Los pobres se consideraban como víctimas y, por lo tanto, no se les podía culpar o responsabilizar de alguna manera por la situación en la que se encontraban. Según estos discursos, la solución dependía de una apertura democrática de la sociedad, donde la población pudiera participar en el proceso de toma de decisiones.

Pero otros asuntos parecían más importantes para nuestros informantes. Se preocupaban especialmente por la composición étnica de la sociedad. Tal como lo observaremos, los informantes pensaban que el índice de pobreza alto y la presencia de una población indígena considerable eran fenómenos estrechamente relacionados. La población indígena sufría bajo un sistema económico abusador. Pero la manera de vivir tradicional de los indígenas, incluyendo sus actividades económicas, también contribuía en la persistencia de sus problemas. Empezaremos mirando la economía y después enfocaremos la opinión de los informantes sobre la importancia de la cultura indígena para producir pobreza.

### ***Ingresos insuficientes***

Varios informantes señalaban el hecho de que mucha gente carecía de posibilidades de trabajo, y que los jornaleros no ganaban lo suficiente como para mantener a una familia. La pobreza, es decir, la falta de recursos económicos, se relaciona con la desnutrición. El hambre y las enfermedades son productos de trabajos duros y sueldos bajos:

*Se nos paga mal y por eso nuestro organismo se desmerece. Se enferma y como ende se da ese ciclo. Se sigue enfermando más y ése es el problema. Especialmente la gente del campo. Que ahí nos diferenciamos*

*un poquito, y con relación al tipo de trabajo que realizamos. Pero la gente del campo, los campesinos propiamente, que son los que trabajan duro. A veces su trabajo es mal pagado y de allí no tienen los medios suficientes para poder alimentarse, tener una vida más o menos. Es por eso que nuestras familias se enferman y por eso viene más pobreza. (22. Salud. Oriente).*

Según este informante, la población del campo está inmersa en un círculo vicioso. Los sueldos bajos llevan a la desnutrición, que a su vez ocasiona enfermedades y más pobreza. En su totalidad es el sistema económico y la distribución de las riquezas que contribuye a la pobreza.

Los sueldos son demasiado bajos; las tierras son muy malas. La mayoría de los indígenas tiene pequeñas chacras, generalmente demasiado pequeñas como para mantener a la familia que depende de ella. Además del tamaño reducido, la tierra en propiedad o arrendada de las familias indígenas suele ser árida e inservible para cultivarla. En el área chortí, las condiciones naturales son desfavorables hasta para cultivar maíz:

*Es como la gente produce, como la gente sobrevive, cuál es el desarrollo. Y allá en el área chortí' es verdaderamente crucial eso. Allí la gente no puede pensar ni siquiera en sembrar milpa, ya no hay qué sembrar porque no hay condiciones. (6. Salud. Capital).*

La mayoría de los informantes trabaja en el área de la salud. Muchos de los comentarios tratan de la salud de la población y cómo se relaciona con la pobreza. Pero el tema se define más ampliamente. La pobreza se vincula con el estilo de vida general de la población, las costumbres de la gente y sus posibilidades de producción agrícola. La falta de comida, hambruna y desnutrición se vinculan directamente con la pobreza. También afecta las prioridades de la gente. Cuando tienen que luchar para obtener suficiente comida para mantener a una familia, otros asuntos son menos importantes para ellos.

*No, y algo más, ayer lo mirábamos en el Consejo de Desarrollo. Decíamos, por qué el éxito de los desayunos escolares, y por qué no*

*hemos tenido éxito, nosotros, con las vacunaciones. Entonces, el desayuno escolar es comida. Entonces, la salud no es exactamente prioridad para ellos, es que es el sobrevivir. (35. Salud. Oriente).*

Uno de los informantes ha notado que otros programas de la zona, por ejemplo, los desayunos escolares, han tenido más éxito que los programas de vacunación. Cuando la gente tiene hambre no le da demasiada importancia a otras cosas, en este caso, fomentar la salud. Se unen a los programas de alimentos, pero demuestran poco interés en la salud. Al pasar hambre, el problema de obtener comida suficiente es dominante. Lo demás se hace menos importante.

El hambre también constituye, según otro informante, una de las razones por mala calidad de las viviendas:

*Recordémonos también que aquí hay una cuestión importante que no debemos perder de vista, como que la vivienda es el satisfactor social más caro y como que es el último a que se accesa. A veces nosotros no podemos viajar a ciertas comunidades porque se están muriendo de hambre. No tienen trabajo porque no tienen educación. No tienen salud. No están pensando en una vivienda, pues. Entonces, ya las familias que están pensando en una vivienda, de alguna forma ya han estado satisfaciendo sus necesidades anteriores. (4. Vivienda. Capital).*

Gente que carece de todo lo básico, salud, comida, no piensa en una casa. Solamente los que han cubierto sus necesidades básicas piensan en mejorar su vivienda. Es la más costosa de las necesidades sociales y la última en la lista de prioridades de la gente.

Un ingreso de familia insuficiente debido a sueldos bajos y falta de tierra productiva son elementos importantes para explicar la pobreza en un país. Hambre y desnutrición influyen en otras áreas como salud, vivienda y educación. Cuando la gente pasa hambre, su principal preocupación es la comida. Por lo tanto, los ingresos se relacionan con otros asuntos de bienestar, aunque el problema principal radica en el sistema económico incluyendo la distribución de tierra cultivable. Según

estos discursos, las causas son ajenas a la gente, son externas. La responsabilidad no es de los pobres, y, por lo tanto, cualquier intento de aliviar la pobreza debe enfocar los sistemas que producen la pobreza y no los individuos que viven en la miseria.

### **Condiciones de trabajo**

Aunque muchos de los informantes se preocupaban profundamente por los ingresos insuficientes y las malas condiciones para cultivar, así como por la función de la política pública al explicar la extensión de la pobreza, la mayoría de las entrevistas combinaba los asuntos estructurales con elementos causales relacionados con las características personales y las deficiencias de los pobres.

Muchos se preocupaban, por ejemplo, por la falta de conocimientos, educación e información sobre cómo lograr mejorar su vida. Nos contaban que la mayoría de la gente trabajaba como campesinos y que el uso continuo y monótono del machete perjudicaba su salud. Sufren enfermedades relacionadas con la forma en que llevan a cabo su trabajo. Pero según los informantes, el problema consiste en que, si no trabajan, no comen. *Es por la posición de trabajo, y decirles que no hagan, no comen. No, ellos siguen trabajando. [...] No es que no lo hagan [seguir los consejos de los promotores de salud], tienen que aprender. Ése es problema todavía.* (32. Salud. Oriente).

Los promotores de salud están conscientes del problema de que los campesinos están obligados por su situación económica. Son muy pobres y tienen pocas –si alguna– posibilidades de cambiar su situación de trabajo. Tienen que aceptar las condiciones tal como están o pasar hambre. El trabajo les perjudica la salud a largo plazo. A pesar de esta definición del problema, la solución se considera como fundamentalmente educacional: los campesinos tienen que aprender a comportarse de otra manera.

Al parecer se coloca la solución en el nivel individual. En las entrevistas parece haber una contradicción entre los problemas estructurales vinculados con la organización de la economía campesina y la solución propuesta por los promotores de salud. La gente, según estos informantes, debería estar más abierta a la información y debería mostrar voluntad para cambiar su actitud en lo que se refiere a la salud. Lo que parece ser una discrepancia lógica entre la identificación de los factores causales y lo que implícita y explícitamente se presentan como soluciones, permiten cambiar el enfoque de la estructura económica al individuo pobre. Según estos discursos, se tiende a atribuir la responsabilidad por los problemas de salud al trabajador, incluso entre los informantes que explícitamente ven los problemas de pobreza y enfermedades como estructuras ajenas al individuo: los campesinos tienen que entender lo importante que es cambiar sus costumbres y seguir los consejos de los trabajadores de salud.

### ***Falta de motivación***

También encontramos discursos donde las causas se atribuían directamente al carácter del pobre. Unos pocos informantes explicaron la persistencia de la pobreza enfocando el esfuerzo individual del pobre. Según este conjunto de ideas, el destino del individuo depende de la motivación del pobre para esforzarse por buscar maneras para mejorar su situación. Intentos por parte de otras instituciones, sean éstas privadas o públicas, realmente podrían reducir la capacidad de los pobres de mejorar su estándar de vida ya que perjudicarían la motivación de hacerlo. En este contexto se considera que la pobreza es un fracaso individual ocasionado por factores internos:

*De la pobreza. O sea, me refiero que los padres de familia, tal vez no buscan la manera cómo superarse y que sus hijos tengan, ¿verdad? Como ellos ser mejores, e incluso la misma pobreza y todo los hace que ni estudien, ni nada, habiendo otros, como le dijera, otros medios. Por*

*ejemplo, está CONALFA, que ayuda bastante a los niños pobres sin necesidad de gastar nada, ¿verdad? En las comunidades hay. La gente ni así cambia, no manda a sus hijos [...] (29. Salud Oriente).<sup>154</sup>*

Según este informante, los padres de familia no luchan lo suficiente para salir de la pobreza. Aun cuando existen posibilidades para mejorar sus vidas, no hacen nada. El trabajador de salud del oriente citado arriba nos contó que hay organizaciones que ofrecen ayuda a niños de familias pobres. Entonces la explicación no puede ser la falta de dinero o soluciones si uno realmente tiene motivación. El problema parece radicar en que no buscan soluciones, carecen de voluntad de superarse.

### ***Irresponsabilidad***

Dos de los informantes, ambos trabajadores de salud, señalaban a las familias grandes al responder a la pregunta sobre por qué hay tantos pobres en Guatemala. Uno explicaba las causas como una combinación de familias grandes, falta de oportunidades de trabajo y la subida de precios de la mercancía, lo cual afectaba a toda la población y no sólo a los indígenas. Varios de los informantes subrayaban el hecho de que también había pobreza entre la población no indígena.

Otro informante dijo que la superpoblación era el problema principal, y la vinculaba con la categoría moral de “paternidad responsable”, incluyendo tanto a los padres como a las madres:

*Eso creo yo, y es precisamente la superpoblación. Ése para mí es el gran problema. Yo creo que, con ejemplos muy sencillos, pero muy penetrantes, habría que encarar no sólo la población indígena, sino también a mucha población de Guatemala dos cosas. Primero, la paternidad responsable. Pero la paternidad responsable que no sólo se la indiquen al hombre, porque si bien es cierto, nosotros como hombres*

---

<sup>154</sup> CONALFA es una entidad estatal, Comisión Nacional de Alfabetización.

*hacemos lo posible por que una esté con nosotros y les ofrecemos el oro y el moro para que siempre esté con nosotros. [...]*

*Pero viene el aspecto de la mujer, yo quiero que la mujer ya sepa sus oficios, debiera enseñarse a ser más pensante, en que no crea en todo lo que el hombre le dice. Que lo investigue si es necesario. O sea, elévelo usted a un aspecto comercial. Que lo investigue: «¿Quién sos? ¿Qué me vas a dar? ¿Sos casado? ¿No sos casado? ¿En qué trabajas?» O sea, que la mujer para mí sí juega un papel muy importante en lo que es la paternidad. (9. Salud. Occidente).*

Los hombres debían dejar de engañar a las mujeres prometiéndoles cualquier cosa para estar con ellas. Eso significa “paternidad responsable” por parte de los hombres. Las mujeres debían afrontar el problema siendo más conscientes y críticas a las propuestas de los hombres. Se podría caracterizar como una actitud de relaciones de negocios mientras investigaran las posibilidades del hombre para mantener a la mujer y los posibles hijos frutos de la relación. Estos dos últimos informantes se referían a toda la población pobre y no solamente a los indígenas.

## **La cultura indígena y la pobreza**

Hemos encontrado elementos causales en los discursos de la élite que encajan sin problemas en nuestro modelo sencillo de causas externas/ internas para explicar la pobreza. La mayoría de las entrevistas que trata de explicar el aumento de la pobreza contiene un carácter distinto. Los informantes pensaban que principalmente se relacionaba con el estilo de vida de los indígenas, de sus tradiciones y hábitos, de su capacidad mental. En resumen, vinculaban la pobreza con la cultura indígena.

Muchas de las causas encontradas en la cultura indígena operan a nivel individual. Podrían considerarse como causas internas. Sin embargo, estudiándolo más detenidamente, y con base en el hecho de que una gran parte, tal vez la mayor parte de la población guatemalteca,

pertenece a esa cultura, también se podría clasificar como un factor causal externo, algo que afecta a la gente desde fuera. Al nacer y socializarse dentro de una de las comunidades indígenas, la persona adquiere muchas características culturales de esa comunidad. Los informantes de la élite consideraban que estas características tenían una relación estrecha con los niveles de pobreza del país.

### **Tradiciones y creencias**

En nuestras transcripciones de las entrevistas encontramos muchas observaciones relacionadas con el estilo de vida, la cultura de los indígenas, con su bienestar y con su pobreza. Estos elementos culturales siempre se consideran como obstáculos al progreso:

*Porque eso ha determinado muchas veces el índice de pobreza que la población puede tener. Y nosotros hemos comprobado que las personas que ya tienen un pequeño nivel de educación, sus formas, sus estatus de vida son diferentes a las personas que no tienen educación. Ellas viven trasladándose creencias y costumbres, pero cuando ya tienen un poquito de educación, ya tratan de salir de diferente forma y tratan de visualizar su forma de vida en una forma distinta. (17. Salud. Occidente).*

En la cita anterior el trabajador de salud ha experimentado que los niveles de pobreza, al igual que el estilo de vida, se relacionan con la educación. Hasta una educación elemental cambia el estilo de vida de la persona. Los que carecen de educación viven atados a sus creencias y costumbres. De manera implícita son juzgados negativamente en lo que se refiere a niveles de pobreza. Los conocimientos obtenidos con sólo una pequeña dosis de educación cambian la mentalidad de la gente y ellos miran su existencia de otra forma. La nueva conceptualización mejora sus posibilidades de escapar de la pobreza. La implicación presume que la cultura tradicional conduce a la trampa de la pobreza, un callejón sin salida.

Enfocaremos la educación y su relación con la pobreza más adelante. Aquí solamente queremos mencionar que varios informantes mantuvieron que el progreso económico sin educación no necesariamente llevaba a cambios significativos en el estilo de vida. No siempre se podía determinar si una familia era adinerada o pobre solamente mirando su estilo de vida. Al contrario, nos dijeron, siguen ligados a sus tradiciones aun cuando son pudientes. Por ejemplo, no mejoran sus costumbres higiénicas. Son escépticos a dejar que sus hijos participen en programas de prevención de enfermedades aunque posean automóviles caros. Aparentemente no se asegura el progreso por medio del mejoramiento material:

*En [la aldea] hay gente indígena que es pudiente, pero la mayoría no mejora sus hábitos higiénicos. No les gusta la vacuna para sus hijos, a pesar de que es gente que tiene Mercedes Benz. (18. Salud. Occidente).*

Al preguntarles por las características de los pobres y los ricos, uno de los informantes dijo que según él se fijaría en las diferencias en las condiciones de vida, el poder adquisitivo y la cultura. No obstante, por el perfil cultural de su distrito, un pueblo pequeño en el occidente, no hay diferencias significativas entre los ricos y los pobres. Comen la misma comida y duermen en el mismo tipo de camas:

*Ahora acá [en la aldea], un pobre y un rico no le interesan esas cosas [buenas condiciones de vida]. Porque sí, por el patrón cultural. El rico duerme en un petate y el pobre duerme en un petate. El rico come frijoles con chile, el pobre come frijoles con chile. Come hierbas el pobre. Come hierbas el rico. (10. Salud. Occidente).*

Cuando los ricos y los pobres pertenecen a la misma comunidad cultural, se piensa que las estructuras de valores y las necesidades sociales son idénticas para todos, pobres al igual que ricos. Cuando el pobre no puede mejorar la infraestructura sanitaria de su morada porque su situación económica no se lo permite, el caso es diferente para una familia

con una situación económica mejor. Pero en el caso de estos últimos no sienten la necesidad de cambiar sus hábitos y su estándar de vida, según las palabras de un informante. Se sienten bien con las cosas como están. El resultado general es que toda la población indígena al parecer, pero sólo en apariencia, es pobre:

*Pero va haber muy poca diferencia entre un rico y un pobre, ¿verdad? Porque todos van a seguir siendo iguales. Si uno llega a la casa de una persona que tiene 3 o 4 camiones, vive en una situación que no tiene drenajes, que no tiene una fosa séptica, que no. Aunque, tal vez en el fondo tengan dinero para poderlo realizar, no lo hacen. Porque no sienten ellos la necesidad. La importancia de mantener una fosa séptica en la casa, un saneamiento ambiental. (10a Salud. Occidente).*

En Guatemala hay comunidades de inmigrantes de diferentes partes del mundo, y entre ellas hay familias asiáticas. Con referencia a continuación sus costumbres culturales se comparan con las de la población indígena:

*Y si usted va a ver esas casas de allá, todas chucas [sucias]. Mientras que uno que medio tiene aquí, si usted va a su casa, está aseadita, y aunque no tenga camión, aunque no tenga ingresos de mercado. Porque a los comerciantes les entra bueno. Y más, sin embargo, tienen higiene en sus hogares. Pero, diría yo, que por la educación y la cultura... (13. Salud. Occidente).*

Incluso si algunas de las comunidades locales indígenas dispondrían de la capacidad económica para mantener sus casas en orden, no se preocuparían. Las casas son sucias aunque el dueño sea propietario de un camión y tenga un buen ingreso por las ventas en el mercado. Pero las familias asiáticas vecinas, a pesar de no ser tan afortunadas económicamente, mantienen sus casas limpias. Su estándar higiénico es mejor. Se atribuyen las diferencias entre la población asiática y la indígena a educación y cultura diferentes.

El tradicionalismo extendido entre los indígenas representa un obstáculo para nuevas maneras de organizar el sistema de salud. Organizaciones nacionales e internacionales recomiendan un mayor énfasis en prevención y educación sanitaria. Según nuestros informantes, un mejoramiento de costumbres higiénicas básicas traería sin duda beneficios importantes como reducción de la mortalidad infantil y de enfermedades comunes entre los adultos. Esto implica un aumento en tiempo y recursos empleados en estas actividades, y relativamente menos en el tratamiento tradicional. Al parecer la gente no está conforme con este cambio de enfoque de medicación a información. Ellos quieren mantener los centros de salud antiguos con su pequeño botiquín de medicamentos:

*A través de esto está llegando el servicio, claro que la gente, la población, como todavía falta mucho en el proceso de información, de educación a la población, pues. Todavía la gente no acepta, hasta este servicio. Todavía quieren lo tradicional. Que haya un puesto de salud con su bodeguita con medicamentos [...]. (16. Salud. Occidente).*

El punto de vista que define el estilo de vida tradicional como un impedimento al progreso también es encontrado al tratar de mejorar las condiciones de las viviendas:

*El desarrollo no es de la noche a la mañana, uno puede cambiar. Yo comentaba con un amigo del sur de Guatemala, de Retalhuleu específicamente. Un señor de mucho dinero, millonario. Mi amigo, muy humilde, me decía que él tuvo una experiencia en Retalhuleu, que él les manda a hacer a sus empleados, que tiene muchos empleados. Les mandó hacer sus casitas, con sus respectivos servicios. Entonces, la letrina, por ejemplo, ellos no la usaban para el propósito para el cual fue creado. En cambio, por ejemplo, en donde les hicieron “el pollo”. “Pollo” se llama donde les hicieron la cocina, típica de nuestro medio. Ellos la usaban para hacer sus necesidades. Ahí quitaban el comal y ahí hacían sus necesidades. Como es difícil cambiar la idiosincrasia de la gente, sus hábitos, sus costumbres, todo eso. (20. Salud. Oriente).*

El desarrollo es un proceso lento. No es posible cambiar las costumbres de la gente a corto plazo. Incluso cuando se les ha dado una oportunidad para mejorar las instalaciones sanitarias en sus casas, la gente sigue viviendo de acuerdo con sus costumbres antiguas, por ejemplo usando la cocina como letrina. Al parecer no prestan ninguna atención a la división funcional de una casa, que las cocinas sirven para hacer la comida y comer, mientras los desechos corporales se deben tratar en otra parte. No se preocupan por la división espacial de las actividades, cuáles no se deben mezclar, según la opinión de los promotores de salud. Ésta es una deficiencia de comportamiento atribuida a la idiosincrasia cultural de la gente.<sup>155</sup>

Aunque la mayoría de los informantes consideraba que la educación podría producir cambios importantes y positivos es posible que las tradiciones y costumbres de los pobres fueran demasiado difíciles de cambiar.

*Los mismos guardianes de salud, se supone que están entrenados, capacitados, tienen ayuda, están preparados, contactados, manejados, hasta por su acción de ser guardianes, su acción voluntaria. Reciben un estipendio de Q50.00. En esas condiciones eso es bastante. Además de la importancia de ser guardianes de salud, ellos mismos en el área ch'orti, impiden que se vacunen a sus hijos. A ninguno de ellos. ¿Qué más le puedo decir? (31. Salud. Oriente).*

Hasta los promotores de salud indígenas que han recibido una educación sanitaria básica se resisten a aceptar los programas de vacunación. Ellos deberían conocer la importancia de la vacuna, se les paga por promover este tipo de programas en sus propias comunidades. Y se

---

<sup>155</sup> La expresión *idiosincrasia* se usa al hablar de los demás, es decir, de los que no pertenecen a la cultura ladina. La gente es diferente y su cultura es idiosincrásica. No encontramos ninguna reflexión sobre cómo se diferencia la cultura ladina. Éstos son mirados como “normales”, comunes, un estándar con la que se compara y evalúa la cultura indígena.

resisten a incluir a sus propios hijos en los programas. Cuando surge un conflicto entre la manera tradicional y las ideas modernas de mejorar la salud, prefieren sus costumbres antiguas; por lo menos cuando se trata de los seres más queridos: sus propios hijos.

¿Qué más le puedo decir?, pregunta el médico. Es una muestra de lo difícil que es trabajar en algunas de las comunidades indígenas, y de la fuerza de las ideas tradicionales de la gente. Una resistencia tan contundente entre los promotores de salud que han adquirido un poco de conocimientos sobre los mecanismos que previenen las enfermedades, y por lo tanto deberían conocer la importancia de los programas, ilustra la dificultad de trabajar entre la gente común que no tiene ninguna educación.

Los funcionarios que trabajan con los programas habitacionales también describen el problema de derribar o remover los obstáculos vinculados con las costumbres tradicionales en la labor de implementar los programas. Un informante nos contaba que su grupo de trabajo fue a presentar un proyecto de vivienda en el altiplano occidental:

*Hicimos nosotros la presentación, vimos la casa, la inauguramos, veníamos luego y les decíamos: «Miren señores, los felicitamos por esto.» Venía el tractor y decían: «Miren.» Entonces, nosotros decíamos qué bonitas las casas, que van a echar aquello. Pero sí, ya no metan a los cochinitos, a los cochitos adentro, que no sé qué. Entonces, venían los cuates [amigos] y los trajeron. Después de la reunión ellos se reían o hacían los comentarios y todo. [...] Entonces esta barrera ya no se las tenemos y la hemos vivido nosotros. Hemos vivido todo, que hemos andado en el interior de la república. Cambios substanciales en sí... No seguimos ahora la psicología habitacional, sino la costumbre de nuestra población. (4.Vivienda. Capital).*

Este informante continúa diciendo que las costumbres no se modifican tan rápidamente, y que cambiar la manera tradicional de manejar una casa no se hace sólo con darle a la gente un techo. Yo creo, dijo, que

*esto viene como una educación atrás, de muchos años, que no lo pueden hacer de un día a otro. Los mejoramientos surgirán poco a poco. Ahora entienden que no deben meter animales y niños juntos en las casas. Y, según él, la casa representa mucho más que las cuatro paredes:*

*Que ahora ellos ya miran una vivienda diferente. Ya tienen su torta de cemento, que miran sus paredes de block. [...] Miran como ir las mejorando poco a poco y saben que ya no tienen que meter animalitos, niños. Mira que esto es un profeta. La vivienda no se queda con cuatro paredes. La vivienda va mucho más allá. (4. Vivienda. Capital).*

La idea del significado de una casa, un hogar, está cambiando poco a poco. La gente del interior del país parece estar aceptando lentamente el concepto moderno de vivir en una casa, de no mezclar animales y personas en las mismas habitaciones. Esta parte de la entrevista termina en un tono de optimismo. Las costumbres se están mejorando aunque los cambios son lentos.

Uno de los informantes relacionaba la falta de comprensión sobre el significado de tener un hogar con la migración temporal. En Guatemala, los emigrantes temporeros no se atan a un lugar o una casa. Generalmente tienen dos casas, una en la sierra y una en las plantaciones donde trabajan durante la temporada:

*Yo pienso, verdad, porque no tienen un sólo lugar para vivir. No tienen cómo progresar, y por eso mucha gente indígena necesita el apoyo, digamos. Porque a veces ellos necesitan atención médica. (13. Salud. Occidente).*

Este informante cree que la falta de vivir en un sólo lugar, y no tener únicamente un hogar, impide el progreso. Ésta es una de las razones por las que los indígenas necesitan ayuda.

### ***Inestabilidad***

Una parte significativa de la población indígena emigra del altiplano a las plantaciones de azúcar y café en las temporadas, que pueden durar

varios meses. De hecho, una parte importante de la economía de exportación agraria depende del acceso a la mano de obra barata de estos trabajadores. Debido a la falta de oportunidades de empleo en el interior del país, miles de familias dependen del ingreso de estas fuentes de trabajo.

En algunas de las entrevistas, la costumbre de trasladarse a las plantaciones y trabajar como temporeros se reconceptúa como parte del carácter del trabajador y no como un estilo de vida debido a la combinación de pobreza local y demanda externa de mano de obra. La migración se considera como un defecto personal, y el que emigra como inestable e irresponsable dominado por una fuerza interna que siempre le provoca trasladarse de un lugar a otro. Según uno de los informantes, el carácter desarraigado del trabajador emigrante afecta el valor y la demanda de trabajadores, no solamente los que tienen descendencia indígena, pero los trabajadores latinos en general:

*Pero el tema de la migración anual, es cosa que uno lo ve aquí. Usted lo mencionaba, el indígena está en sus parcelas, cultiva, saca su maíz y todo. ¡Puk! Sale del maíz y se va a las costas a cortar café, a cortar caña y no sé qué. Pues, en México se va hasta casi la frontera del Canadá. Son unos excelentes constructores, como carpinteros, electricistas y no sé qué. Pero el constructor sajón, noruego, alemán, lo que conforma a la sociedad americana: «Yo no quiero latinos, porque en noviembre, diciembre me dejan el trabajo laboral.»[...] Hay costumbres realmente arraigadas en las personas. (5. Vivienda. Capital).*

Según este relato, el trabajador latino es calificado y laborioso, pero tiene una clase de ética laboral dañina para el respeto de toda la población desde el punto de vista de los empleadores extranjeros. La costumbre de regresar a los pequeños cultivos de maíz en Sonora, o a las plantaciones de azúcar en la costa del sur de Guatemala, es dañina para la imagen de todos los trabajadores latinos. El deseo de mudarse se describe como *costumbres arraigadas*, es decir, como costumbres profundamente incrustadas en el carácter de la gente, y por eso son tan difíciles

de cambiar. No se considera como un efecto de la organización económica del país, se entiende como una característica personal. El trabajador emigrante viaja porque siente la necesidad interna de hacerlo, una necesidad que comparte con todos los emigrantes. De hecho, nuestro informante atribuye estas costumbres a todos los trabajadores latinos. En el contexto de Guatemala, la emigración temporal a la costa es principalmente un fenómeno indígena. Y por consecuencia describe parte del carácter indígena.

### ***Fatalismo***

Según uno de los informantes, un médico, las peticiones de ayuda relacionada con las áreas de salud eran menos contundentes que en otras áreas. En el trabajo de averiguar las necesidades de la población en la comunidad local, el trabajo se hacía más fácil para los que trabajaban con la planificación vial, la suministración de agua, entre otras cosas, porque la gente presentaba peticiones y propuestas. En el área de la salud la situación es diferente, porque se considera que las enfermedades constituyen un hecho que no tiene solución y que se tiene que soportar al igual que un fenómeno natural. Esta concepción forma parte de la manera tradicional de enfrentar la muerte y las enfermedades:

*Pregunta: Los problemas sociales son vistos como naturales, ¿verdad?*  
*Respuesta: Exacto, es una conducta. Entonces por eso digo que a la hora de llegar, y convocar y decir: ¿Cuáles son los problemas de salud? Todos los sectorialistas se vienen contentos, cuando vamos juntos, verdad, porque todo el mundo identifica, en el sector de infraestructura, esto. Pero en salud regresa uno frustrado. Porque no le piden nada. Se muere un niño de sarampión y es normal.*<sup>156</sup> (2. Salud. Capital).

El informante de la cita anterior relaciona el comportamiento con la disposición cultural –*la conducta*– de la gente. Mirar los problemas de

---

<sup>156</sup> Sectorialista: uno que trabaja en un sector de la administración, vial, escolar, etc.

salud según estas categorías conceptuales es parte de su tradición. Además, se ven expuestos a miembros de diferentes movimientos religiosos que dificultan la labor de los trabajadores de salud reforzando los conceptos tradicionales de que las enfermedades son producto de fuerzas que los seres humanos no pueden controlar.

La gente mira la muerte como un fenómeno inevitable y normal. Pareciera que este informante piensa que la conceptualización popular de las enfermedades y la muerte como fenómenos naturales obstaculiza el proceso de creación de políticas y servicios sanitarios eficientes. Esta interpretación tiende implícitamente a culpar a los pobres y a los enfermos por no contribuir para su propio bien.

### **Alcoholismo**

Hemos visto que muchos de los informantes se preocupaban por la relación entre la pobreza y las enfermedades. No obstante, el enlace causal va principalmente de la pobreza a la enfermedad y no la vía contraria. Hay unos pocos ejemplos donde los informantes sostienen que problemas de salud conducen a la pobreza. Un ejemplo es el caso del alcoholismo. El interrogante de cómo definir el alcoholismo, como un defecto personal o moral, o una enfermedad, sigue en pie. Algunos de nuestros informantes definen explícitamente el abuso de alcohol como una enfermedad. El alcoholismo es extendido y dañino, sea definido como una enfermedad o no, nos dijeron. Un médico explicaba que se podía identificar varios factores que conducían a la pobreza. Pero la costumbre de beber en los pueblos es muy importante, y presentó una descripción viva de la situación en su zona.

*Eso del alcoholismo es tremendo. Es una cosa duramente exagerada. Fíjese que usted viene, por ejemplo, viene a 5 o a 10 km. allá, viene acá hacia el pueblo. Y a cada cuadra, a cada media cuadra, usted ve uno que ya va a caer. Otro que ya está tirado o otro que ya se está levantando, que ya le pasó la goma [la intoxicación]. Allá a la par está*

*sentada la mujer, esperando que le pase la intoxicación alcohólica que tuvo el niño, y a la par está el niño, ¿verdad? Y a la par un niño de tres años, y a la par otro niño, ya de doce años, levantándose. Entonces, esto hace una cuestión cíclica, pues. «Si mi papá lo hizo, yo lo hago.» «Y mi mamá se siente bien con que el lo haga, yo lo hago.» Entonces, ese niño ya de doce años, y les agarran una en seco que es excelente, llegan y se sampán una borrachera. Y el niño de tres años crece dentro de ese ambiente. Es como decir es ése el mismo daño el que empo-brece. (10 Salud. Occidente).*

El último informante señala el vínculo cultural. No es solamente un problema o falta individual, es una costumbre extendida en las familias y grupos de familias indígenas. Los padres crían a sus hijos en el alcoholismo. Es un problema “cíclico” que se repite de una generación a otra. La costumbre de beber demasiado conduce a más pobreza.

### ***Ignorancia***

El problema de la ignorancia no se relaciona únicamente con el hecho de que los indígenas hablen su propia lengua. Más bien se vincula con la falta de comprensión de asuntos importantes, entre ellos los que se relacionan con la salud:

*No es la lengua, sino puro asunto de comprensión. Son analfabetas y por ello no se puede plasmar en un papelito exactamente el lineamiento terapéutico que ellos requieren. Hay que trabajar duro y tener paciencia. Pero dicen si sólo les dan en la postclínica, sólo les dan los medicamentos. Ellos no saben ni cómo lo van a tomar. (20. Salud. Oriente).*

Trabajar en los pueblos es una tarea difícil y pesada; por el hecho de que los habitantes no pueden leer las instrucciones dadas por los médicos y los demás trabajadores de salud, los pacientes no entienden cómo tomar los medicamentos recetados.

El no poder leer ni escribir complica las iniciativas de mejorar la situación sanitaria en los pueblos. Y no solamente porque los enfermos no pueden leer las prescripciones. El analfabetismo se relaciona con una imagen restringida del mundo. Esta gente no conoce el mundo más allá del pueblo, lo cual contribuye a mantener la pobreza y obstruye el progreso:

*Pero para mí lo más importante es el analfabetismo. Porque una persona que ha leído, una persona que ha estudiado, es una persona que ha visto otras cosas, ¿verdad? Yo veo aquí con la gente, con los maestros, por ejemplo, hay muchos maestros indígenas de acá, que van a la ciudad, estudian. Estudian en la universidad y ya vienen aquí. Ponen un negocio o con su mismo trabajo donde devengan un salario. Ya compran su carro. Ya buscan la manera de construir su casita, que sea de concreto, de terraza y esas cosas. Qué dijera yo, por similitud. O por decirlo: «Si en la aldea lo hacen así, yo lo hago aquí porque es bueno.» (10. Salud. Occidente).*

La gente que ha permanecido en el pueblo tiende a seguir las costumbres locales. Organizan sus vidas de la misma manera que todo el resto del pueblo. Creen que es la mejor manera. No ven otras opciones porque su conocimiento es restringido. Los que han estado en la ciudad tienen otras experiencias. Han obtenido valores diferentes y han llegado a conocer diferentes estilos de vida. Al regresar al pueblo organizan su vida de acuerdo con los nuevos estándares conceptuales.

### **Conceptos de justicia**

La división étnica entre *indígenas* y *ladinos* es reconocida por la mayoría de los informantes, aunque no signifique una categoría administrativa central en la organización y ejecución de los programas sanitarios y habitacionales. De hecho, como lo estudiaremos detalladamente más adelante, la idea de dirigir programas de acuerdo a la etnia choca con la idea fundamental de igualdad de los programas públicos.

No obstante, uno de los informantes que trabaja con el mejoramiento de la infraestructura (agua, carreteras, saneamiento, etc.) dice claramente que la lucha interétnica –mirada como un conjunto de conflictos entre diferentes grupos indígenas– es una amenaza tanto para el funcionamiento del programa como para el futuro de Guatemala como nación:

*¿Qué problemas vemos a corto plazo, en la organización comunitaria de los pueblos indígenas, nuestra gente, si entra a funcionar el derecho consuetudinario? Yo le tengo temor. Yo le tengo temor porque he participado en problemas con la gente que precisamente es el enfoque de lo que ustedes trabajan. En donde el problema no es de ahorita, sino que el problema interétnico viene de años atrás. Difícil para uno entenderlo, porque no poder encontrar una solución con el derecho actual y decirles: “Miren, señores, si se están peleando por este cuaderno, partámoslo a la mitad.” O: “Ustedes son las 3/4 partes, partámoslo y...” No, hay otro tipo de conceptos que varían de una comunidad a otra. (8. Vivienda. Capital).*

El informante admite que no logra entender la complejidad de las relaciones interétnicas que describe. Esta clase de autoreflexión no aparece en las demás entrevistas. Las relaciones étnicas consisten en una mezcla complicada de experiencias históricas y conceptos indígenas de justicia y gobierno local. Estos elementos culturales están ocultos para el delegado (ladino) del gobierno, pero podrían influir directamente en la manera que las comunidades indígenas respondan a las propuestas de solución de problemas de bienestar social relacionadas con la vivienda y la infraestructura ambiental. Las experiencias varían de una comunidad a otra y contradicen cualquier política basada en un conjunto único de principios y soluciones de acuerdo con un programa nacional unificado.

Aunque el informante mismo no llega a esta conclusión, uno podría deducir que una consecuencia de la complejidad del asunto cultural es desanimar nuevas iniciativas del gobierno en estas comunidades. Los asuntos son demasiado complicados y las soluciones idóneas son difíciles de encontrar.

## ***Lenguas indígenas***

En Guatemala hay varias lenguas y dialectos diferentes. Constituyen un criterio importante para definir las comunidades étnicas en el país y para determinar quiénes pertenecen a la categoría “indígena” y “ladina”.<sup>157</sup> Los trabajadores de salud y la élite administrativa consideran la proliferación de las distintas lenguas como un obstáculo al trabajo en las comunidades y, en general, como un impedimento al progreso. Un informante dijo, por ejemplo, que *muchos de ellos son postergados por idioma*. (9. Salud. Occidente). La implicación parece ser que las lenguas indígenas constituyen una desventaja cultural que contribuye a mantener a la gente en la pobreza.

De hecho, pese a todo lo que se haya dicho de que Guatemala es un país con muchas lenguas diferentes, este informante se ha dado cuenta de que muchos de los indígenas rechazan la posibilidad de que sus hijos estudien una lengua maya. En el caso de Cobán, por ejemplo, muchos de los indígenas dicen:

*«Pero si yo no quiero que vayan a la escuela a aprender q’eqchi’», por ejemplo, que es lo que ellos hablan, ¿no? «Eso ya lo sé. Eso ya se lo enseñé a mis hijos. Quiero que vayan a aprender español para que puedan comunicarse con toda Guatemala.»* (9. Salud Occidente).

En la conversación imaginada con un maya-q’eqchi’ de Cobán, el informante nos presenta una citación para convencernos de que la población indígena misma prefiere aprender español en la escuela y no una de las lenguas mayas. Ya dominan su propia lengua. El español es la vía para el progreso y el vehículo para comunicarse con toda Guatemala. Según nuestro informante, la población q’eqchi’ entiende eso.

---

<sup>157</sup> La lucha por el reconocimiento del Estado de las lenguas indígenas ha sido una parte importante de los Acuerdos de Paz firmados en los años 90. En las propuestas de las reformas constitucionales presentadas a la gente en el referéndum de mayo 1999 varias lenguas mayas, garífunas y xincas figuraban como lenguas oficiales en Guatemala. Las propuestas fueron rechazadas por una mayoría de votos.

### **Agricultura tradicional**

Otro problema, que también se define como un causante de la pobreza, se relaciona con el cultivo tradicional de las tierras.

*Bueno, en primer lugar nosotros hemos hecho también la pobreza pues, porque estamos... la gente de aldea, pues, tala los árboles. [...] Quemar los bosques. Ya eso, yo pienso que va contribuyendo a que la pobreza se siga incrementando, pues. La gente aquí no tiene el hábito de abonar sus cultivos. Pienso que también eso influye bastante a que la pobreza vaya juntándose. (21. Salud. Oriente).*

En el fragmento anterior, el informante dice que la gente, incluyéndose a sí mismo, ha contribuido a la pobreza talando árboles y así perjudicando la tierra. Pero durante su alocución cambia de “nosotros” a “ellos”, la gente de la aldea. Sus costumbres perjudican la tierra y, por lo tanto, contribuyen a la situación lamentable en la que se encuentran. No utilizan abono, pero queman los árboles de manera tradicional. Según su punto de vista, esto reduce la humedad y la lluvia en la zona y aumenta la pobreza.

### **La cultura indígena como problema**

Muchas de las razones de la pobreza extendida en Guatemala, sugeridas por nuestros informantes, son bien conocidas. Señalan los sueldos bajos, la distribución de la tierra, las malas condiciones para cultivar en algunas regiones y una tasa alta de natalidad. Así como lo hemos visto anteriormente, el papel del gobierno y las políticas públicas forman parte del todo. Se considera que promueven la pobreza al igual que constituyen un obstáculo para el progreso y la prosperidad.

Existe una relación entre la clase de causas entendidas como promotoras de pobreza y la clase de soluciones propuestas. El trato de los pobres también dependerá de los modelos causales empleados. Nosotros hemos sugerido un modelo sencillo que nos ayudará a clasificar los

argumentos causales encontrados en las entrevistas. Algunas de las explicaciones propuestas por nuestros informantes encajan sin problemas en las dimensiones internas/externas. Por ejemplo, explicar la pobreza refiriéndose a los sueldos extremadamente bajos, lo hemos clasificado como causas externas. Lo que llamaron falta de voluntad o motivación, podría clasificarse como causas internas.

CAUSAS INTERNAS	CAUSAS EXTERNAS
Falta de motivación Irresponsabilidad	Ingresos insuficientes Condiciones de trabajo Características del Estado
CULTURA INDÍGENA	
Tradiciones y creencias Inestabilidad Fatalismo Alcoholismo Ignorancia Conceptos de justicia Lenguas indígenas Agricultura tradicional	

La mayoría de las causas que explicarían la pobreza, según los informantes, tiene un carácter distinto. De acuerdo con nuestra interpretación de las entrevistas, el vínculo entre la cultura indígena y la pobreza parece ser un rasgo dominante. De hecho, en algunas de las entrevistas, las dos se consideran prácticamente como sinónimos. El estilo de vida tradicional de las comunidades indígenas constituyen un obstáculo para el progreso y una barrera contra la posibilidad de escapar de la pobreza.

Y la cultura, ¿se debe entender como una causa interna o externa? Según nuestra opinión ambas son posibles. La cultura puede afectar a la

persona desde fuera, por ejemplo, cuando es reclutada a esa cultura como un niño o un inmigrante. En el primer caso, difícilmente se puede culpar a una persona por haber nacido dentro de una comunidad específica, con sus normas, valores y costumbres. Pero al mismo tiempo, cuando una persona ha internado los elementos culturales de una comunidad, la cultura trabaja desde dentro. Forma parte de la identidad de la persona, de lo que considere apropiado o equivocado. En la figura que resume los principales elementos causales encontrados en los discursos de la élite, hemos colocado la cultura indígena entre las dimensiones internas/externas indicando que se relaciona con ambas categorías anteriores.

En los discursos de la élite se considera que la cultura indígena tiene un papel importante, especialmente en relación con la pobreza, donde se piensa que funciona tanto como un causante de la misma como un impedimento para su alivio. Los problemas se vinculan con la cultura indígena como un todo, pero también son implantados en el carácter individual del indígena. La cultura se manifiesta por medio de cualidades personales que siempre se describen en términos negativos. Vista crudamente en el contexto que introducimos a nuestros informantes: el problema de la pobreza en Guatemala; la impresión reinante es que nuestros informantes consideran los hábitos, las costumbres y el estilo de vida característicos de la población indígena como explicaciones a la pobreza extendida en el país. También constituyen razones importantes, por no decir principales, de por qué es tan difícil obtener mejoramientos.

Los pobres no sólo han interiorizado elementos de una cultura que en parte es considerada como dañina. También se les atribuía la falta de cultura. Términos como *una poca cultura*, expresando la existencia de diversas costumbres indeseables que constituyen círculos viciosos, indican que el bienestar en todo caso sería resultado de la práctica de mayores patrones de cultura occidental o no indígena, mientras que la pobreza es producto de la conservación de muchos patrones de cultura tradicional, indígena, donde *poca cultura* es *poca cultura* occidental. Hay nuevamente una similitud entre *poca cultura* y pobreza, entre no

saber leer y marginación. Así, muchos elementos indiferenciados, como: costumbres, hábitos, enfermedades, estilos de vida y tecnología habitacional, son asociados por igual a la pobreza. La incomprensión y el deseo de cambiarlos, pero sin conocerlos, está implícita en las manifestaciones de frustración de los entrevistados. De esa cuenta resulta evidente que existe una desarticulación conceptual con la realidad sociocultural.

Hemos visto que los informantes subrayan que la pobreza se encuentra en todos los grupos étnicos, tanto entre los indígenas como entre los ladinos. Estas expresiones forman parte de una estructura ideológica que justifica aproximaciones universales al problema de la pobreza para intentar aliviar el impacto de la misma dondequiera que se encuentre. También constituyen el fundamento para no romper el principio de trato igual para todos los ciudadanos guatemaltecos. Éste será el tema que trataremos en el próximo capítulo.

## Igualdad y justicia

**L**as ideologías forman las políticas. Las ideologías de la élite son de particular interés, ya que sus valores e ideologías indudablemente cuentan en la planificación y la ejecución de las políticas públicas. O bien para determinar por qué algunas medidas no se llevan a cabo. En el capítulo anterior examinamos la concepción de las causas de la pobreza en Guatemala. Un rasgo dominante es que la pobreza se vincula con la fuerte influencia de la cultura indígena en el país. Obviamente, hay una relación estrecha entre nuestra manera de conceptualizar y entender nuestro entorno, y los valores que consideramos importantes para nosotros; es decir, entre cómo construimos la realidad y cómo evaluamos esa realidad.

Pero éste no es el tema aquí. Ahora nuestro objetivo es buscar en las entrevistas los elementos ideológicos que se relacionan con los principios fundamentales para introducir políticas públicas dirigidas hacia la reducción de la pobreza.

¿De qué manera influyen las ideologías de los informantes en sus ideas sobre la intervención pública dirigida a reducir las desigualdades en la población? ¿Cómo mira la élite las diferencias extremas entre una población pobre y una minoría rica? ¿Qué clase de ideas de igualdad y justicia se pueden encontrar en los discursos de la élite al hablar de la pobreza? ¿Cómo evalúan las diferencias en la población en lo que se refiere a su pobreza o bienestar? ¿Con base en qué se podría legitimar la intervención pública dirigida a reducir las desigualdades? ¿Qué clase de valores e ideologías están presentes cuando los informantes discuten la iniciación y la operación de programas públicos contra la pobreza?

A continuación nos concentraremos en estos aspectos de las entrevistas.

## Todos somos de la misma especie

Preguntamos a los informantes si ellos de alguna manera tomaban en cuenta las diferencias étnicas cuando organizaban la entrega de políticas públicas, sea en la política de salud o de vivienda. Nuestro objetivo era discutir si se tomaba en cuenta alguna clase de acciones específicas o discriminación positiva para los indígenas u otras categorías de la población. Las respuestas fueron contundentes en este punto. Al parecer, el principio de acciones específicas o trato diferencial no parecía tener mucho apoyo en nuestra muestra. Al contrario, todos subrayaban la importancia de tratar a la población de la misma manera. El principio de la igualdad tenía mucho apoyo.

Con referencia a nuestra discusión anterior podríamos preguntar: ¿qué significa “igual” para nuestros informantes? ¿Qué clase de igualdad está implicada cuando se eligen estrategias en beneficio de la población? ¿De qué manera, y para quién, se debería aplicar el principio de la igualdad?

En general, se consideraba como negativa la idea de tratar a la población según diferentes patrones. Significaba la violación de un principio importante, el principio del trato igual. El desvío de este principio se describía como discriminación. Así como un trabajador de salud respondió defensivamente a nuestras preguntas: *Nunca hemos discriminado a nadie por sus rasgos, ni por donde haya venido.*<sup>158</sup> Varios informantes defendían que todos se debían tratar de la misma manera. Se justificaba el argumento con un concepto de los derechos básicos del hombre, aunque muchas veces implícitamente.

---

<sup>158</sup> (22. Salud. Oriente).

Las tres citas a continuación, todas de trabajadores de salud, subrayan la importancia de los derechos fundamentales del hombre como un elemento básico en su trabajo:

*Para mí, no hay indígenas ni hay ladinos. Todos somos la misma especie. Lo único que sí digo, es que algunos son desprotegidos y otros hemos sido protegidos.* (17. Salud. Occidente).

*[...] de hecho nosotros no dividimos entre indígenas y ladinos. Todos son personas.* (22. Salud. Oriente).

*Yo pienso que los derechos humanos internacionales lo dicen claramente, todos los seres humanos son iguales. No hay para dónde.* (9. Salud. Occidente).

Las declaraciones citadas arriba establecen que toda persona como ser humano tiene ciertos derechos fundamentales. El principio de igualdad es esencial. Los informantes que expresaron su apoyo a estos valores deseaban incluir a toda la población en los programas de salud y bienestar independientemente de sus antecedentes étnicos. Tal como el argumento se utiliza entre los informantes, el apoyo a un principio general de igualdad sería difícil de combinar con políticas selectivas dirigidas a categorías de la población más necesitadas que otras.

## **Hermanos guatemaltecos**

Otro conjunto de argumentos a favor de tratar a toda la población de la misma manera lo encontramos en el concepto de ciudadanía. Todas las personas dentro de una nación pertenecen a la misma comunidad. Por ser miembro de esta comunidad nacional uno tiene ciertos derechos.

El trabajo clásico sobre el concepto y desarrollo de ciudadanía en relación con derechos sociales lo escribió T. H. Marshall. Presenta un recuento histórico del desarrollo del concepto y de la clase de derechos obtenidos por el ciudadano en diferentes fases de desarrollo de la nación.

En la última fase, la que encuentra en la Europa de postguerra, todos los ciudadanos han obtenido algunos derechos sociales básicos asegurados institucionalmente por medio del establecimiento del Estado de bienestar.<sup>159</sup>

La situación en Guatemala está lejos de la que existía en Europa después de 1945. Sin embargo, la idea de ciudadanía está claramente formulada en la Constitución. También aparece en algunas de las entrevistas, en los argumentos a favor de no diferenciar entre la población indígena y ladina. Uno de los burócratas en el sector de vivienda dijo:

*Y no sabemos ni quién es, si es católico o si es evangélico, o es del PAN o es del pun o es del pin. Lo único que sé es que no intervenimos en absoluto para ello [...] Creo que no debemos discriminar. Es decir, debemos encontrar a toda la población y no a la población indígena específicamente. Todos somos iguales. Todos somos guatemaltecos. (3. Vivienda. Capital).*

Dirigir programas de vivienda hacia la población indígena y no hacia todos los necesitados se considera una discriminación étnica contraria a la idea de unidad nacional e igualdad. La afiliación étnica, religiosa o política es completamente irrelevante.<sup>160</sup> Todos los guatemaltecos tienen los mismos derechos sean rojos o cremas como lo dijo uno de los médicos. (30. Salud. Oriente).

Asimismo, uno de los informantes que trabajaba en un proyecto importante de vivienda señalaba la importancia de no discriminar ni entregar privilegios a alguien especial en la sociedad guatemalteca. El objetivo del programa era ayudar a todos los ciudadanos necesitados.

*Como bien sabés, este programa de vivienda es un programa para guatemaltecos. No definimos nosotros al guatemalteco por ser indígena*

---

<sup>159</sup> Marshall (1965).

<sup>160</sup> PAN se refiere al partido político Partido de Avanzada Nacional, el que detentaba el poder cuando se realizaron las entrevistas.

*o por no ser indígena. [...] Nosotros no tenemos privilegios para estos grupos, ni para el ejército, ni para desplazados, ni para los afectados por el conflicto armado. No tenemos privilegios para ninguno de ellos, porque son tan guatemaltecos, tan necesitados como otros guatemaltecos en otros sectores. (4. Vivienda. Capital).*

En la cita, el informante parece justificar el principio de igualdad señalando a la población indígena y el ejército. El programa no favorecía ni al ejército ni a la población indígena desplazada. La fuerza del principio de igualdad se ilustra de esta manera: tanto las víctimas como los opresores de la guerra civil reciben el mismo trato. Todos son ciudadanos, y por lo tanto han obtenido los mismos derechos en cuanto a programas de política social.

Todos pertenecen a la misma familia, no sólo biológicamente por pertenecer a la raza humana como en los ejemplos anteriores, sino también socialmente. La metáfora “hermano” se utiliza de vez en cuando para mostrar que todos los guatemaltecos son miembros de una misma familia. Pertenecen a una comunidad que les adjudica una posición similar. Pero también señalan los lazos emocionales entre todos dentro del territorio nacional atravesando las fronteras étnicas:

*Tal vez no estamos muy así, verdad, muy de cerca con esa gente ¿verdad? Pero somos los mismos, somos hermanos, guatemaltecos. Yo siento que aunque ellos, porque ellos hablan otras lenguas, y uno a veces no los entiende, ¿verdad? (29. Salud. Oriente).*

En salud y vivienda no se percibe diferencia étnica alguna: todos son iguales en la pobreza y ésta es la que varía, no las características de las poblaciones. Identificar la diversidad étnica de la sociedad equivale a hacer separaciones –como la separación urbano y rural. Hacer divisionismo dificulta la labor de salud:

*[...] con relación a los grupos mayas, lo que está influyendo es que está habiendo más divisionismo. Están los indígenas, los ladinos, los incas, los éstos, los otros; están dividiendo más a la población y eso*

*va a ser un obstáculo para que mejoren las condiciones de salud, educación y todas las políticas.* (10. Salud. Occidente).

En el marco de tales criterios se ven como sinónimos la distinción o diferenciación étnica y el divisionismo; resaltar el maltrato del indígena es contribuir a la “división de clase”, lo cual debe evitarse. Tales criterios entonces vienen siendo coherentes con los preceptos constitucionales y también con los conceptos de Estado, hacia los cuales se ha mantenido un constante cuestionamiento por parte de las élites del movimiento indígena. Igualmente, hay una coherencia de tales criterios con los paradigmas de orientación de salud, calificados ya como un monismo, y el paradigma de orientación de la política de vivienda.

Uno de los burócratas en el sector de salud prestó argumentos adicionales a un acercamiento universal a toda la población. La existencia de enfermedades y la falta de acceso a prevención y curación médica es tan extendida que no tendría ningún sentido tratar de dirigir los programas de salud a ciertas áreas o grupos de la población. Las autoridades sanitarias también carecían de estudios confiables que definieran la ubicación de tales grupos. Según este punto de vista, el objetivo de las políticas sanitarias debería ser propagar los servicios de salud universalmente, no sólo a una parte particular de la población. Por el hecho de que la miseria y las enfermedades sean tan extendidas en la sociedad, cualquier acción alcanzaría su meta, cualquiera que fuera:

*Simple y sencillamente, el esquema, cómo decirles, es como si nos encontramos una pared blanca y venimos con un rifle de perdigón y aunque le tiráramos, le pegábamos a algunos de los problemas básicos.* (6. Salud. Capital).

Cualquier medida de política social tendría algún tipo de éxito, incluso sin planes previos o intentos de llegar a ciertos grupos de la población.

Para resumir, uno se podría percatar de la respuesta negativa de todos los informantes a nuestra pregunta sobre si los programas de política social en las áreas de salud o social van dirigidos especialmente a la

población indígena. Las razones ofrecidas se relacionan con las ideas de derechos humanos generales –todos son iguales y se deberían tratar de la misma manera por los programas públicos. Otro conjunto de argumentos en contra de acciones específicas hacia los indígenas u otros subgrupos en la población parece relacionarse con una idea de ciudadanía nacional. Todos los guatemaltecos deberían tener beneficios de los programas públicos. En ambos casos se subraya el principio de trato igual dentro del territorio guatemalteco. Cualquier alternativa que separe a algunos subgrupos de la población para prestarles especial atención se considera ilegítima y en conflicto con la idea fundamental de igualdad. Se clasifica como discriminación y por ello sería una violación a los principios constitucionales.

Paralelamente a la virtual conciencia que funcionarios de élite manifestaron acerca de la sistémica exclusión de la población indígena y de identificarla como el prototipo de *los pobres*, se expresó una actitud tendiente a ocultarla, a manera de un tabú. Toda mención de la situación de los pueblos indígenas en términos de *distinguirlos o diferenciarlos*, significó una evocación *maligna* al divisionismo en general o a la *división de clase* en particular, por lo cual –al sopesar el significado de tales opiniones– resulta que ello justifica el que no aparezca la diferenciación étnica en las políticas públicas. En todo caso, de hacerse, sería técnicamente –pragmáticamente– en el apéndice de su redacción, como lo afirmó un funcionario entrevistado.

El criterio de igualdad y de no discriminación mencionado por todos los entrevistados, aparece como una fórmula eficaz de esa ocultación; es decir, un elemento ideológico directamente relacionado con el conjunto de características del Estado guatemalteco. Unido a esto, se hizo una referencia significativa respecto a la conflictividad interétnica, como es el temor –otra forma de justificación– a la aprobación de las reformas constitucionales que habrían de implicar –a su vez– la aprobación del derecho consuetudinario, mismo que *reforzaría* dicha conflictividad, según se obtuvo. Es decir que, en suma, lo indígena es un discurso inter-

dictivo, no hablar de ello “evita el divisionismo”, permite ocultar el conflicto y dejar las cosas como están.

Volviendo a Verba (p. 108), uno podría decir que las concepciones de igualdad de nuestros informantes se relacionan con la idea de igualdad de oportunidades. Todo ciudadano debería ser tratado de la misma manera, independientemente del origen étnico o las circunstancias sociales. Todos tienen el derecho a la misma atención por parte de las instituciones públicas. Al conceptualizar la igualdad como igualdad de condición, se podría justificar el implemento de programas a subgrupos de la población si sus necesidades se consideraran mayores que las de otros. No encontramos ningún ejemplo de argumentos para una discriminación positiva de la población indígena.

## **Distribución según las necesidades**

De hecho, hallamos argumentos a favor de medidas políticas diferenciadas para determinadas categorías de la población, sin mención de criterios étnicos. Naturalmente, los trabajadores de salud señalaban a los enfermos o las comunidades con un alto índice de mortalidad. Uno de los médicos dijo:

*No hacen distinción, sino que a lo que se quiere llegar a lo más prioritario, a donde hay mayor problema de salud. No importa. . . , no hay un programa especial para la población indígena, ni tampoco es diferente del resto, ¿verdad? Estamos llegando a todos, independientemente.* (23. Salud. Oriente).

Según este argumento, la población indígena no se diferencia de los demás grupos en lo que se refiere a necesidades en el área de la salud. El objetivo es abarcar a toda la población (necesitada). Los trabajadores de salud no relacionaban el hecho de ser indígena con necesidades particulares de servicios de salud.

La ubicación geográfica constituye otro criterio de atención especial. Subrayando cuidadosamente la aproximación universal a los problemas de salud, otro médico expresó:

*Pero el punto de vista salud, nosotros nunca hacemos diferencias. Sí que más bien, lo que se está haciendo, es tratando de llegar prioritariamente a esas comunidades lejanas, que nunca . . . , donde ha sido difícil el acceso. (23. Salud. Oriente).*

En los dos casos mencionados, ambos de trabajadores de salud, se enfatizan una vez más los derechos iguales de toda la población. En estos casos parece que los informantes manejan un concepto de igualdad de condición. Sus declaraciones podrían interpretarse como argumentos a favor de una “discriminación positiva” por razones de necesidades definidas o zonas apartadas donde la población no ha tenido acceso a servicios de salud. Aunque esto no se dice explícitamente en las entrevistas, seguramente se trata de comunidades indígenas. Sin embargo, lo “indígena” no es un criterio legítimo para dirigir beneficios y servicios para la población. Por otra parte, “pobreza” e “inaccesibilidad” son argumentos legítimos para violar el principio fundamental de acciones no discriminatorias.

## **Distribución según nivel de ingreso**

Tal como lo explicamos en un capítulo anterior (p. 14), también entrevistamos a burócratas que trabajaban con los programas habitacionales en el país. Ellos distribuían sus servicios según el nivel de ingreso de las familias.

Uno de los programas habitacionales, FOGUAVI, se dirige a familias de bajos ingresos. Sin embargo, se requiere de un ingreso mínimo para poder participar en el programa y, por lo tanto, los que no tienen medios quedan excluidos del programa. Otro criterio es que la familia no puede disponer de ninguna propiedad. No obstante, podríamos decir que

FOGUAVI constituye otro ejemplo de programas cuya finalidad es compensar la desigualdad de condición, y que, por lo tanto, rompe con el principio de universalidad ayudando a personas con necesidades particulares. Nuevamente se consideran los criterios étnicos como irrelevantes e ilegítimos:

*Lo que nosotros tenemos que dar es un producto para que las familias vivan, sean indígenas o no sean indígenas. Sencillamente es un programa que está para todos los guatemaltecos en situación de pobreza o extrema pobreza. Allí es donde nosotros vamos a hacer la distinción. [...] Pero insisto en que nosotros no vamos a si son indígenas o no lo son. Nosotros lo marcamos al revés [al contrario]. Los pobres necesitan ser atendidos. (4. Vivienda. Capital).*

Otro de los programas habitacionales se podría catalogar como privado, pero colabora con las autoridades públicas. El objetivo del programa consiste en prestar una garantía económica al banco para que éste pueda ofrecer créditos a familias que quieran comprar o construir una casa. Como respuesta a nuestra pregunta acerca de la relevancia de incluir criterios étnicos en el programa, uno de los informantes dijo:

*No tengo ningún distingo de carácter étnico. No hay ningún distingo. Es realmente un negocio financiero, y mientras el indígena me demuestre que gana lo suficiente para pagar su cuota, nosotros no tenemos ningún inconveniente de entregarle su seguro de vida. (5. Vivienda. Capital).*

En este caso, el criterio para ser incluido en el programa era que la familia pudiera documentar una economía suficientemente estable. La población que no cumplía con este nivel quedaba automáticamente excluida. Curiosamente, se presentaba esta selección de clientes basándose en el principio de igualdad, una idea de igualdad de condición. Cuando una familia podía cumplir con los requisitos del mercado financiero, los antecedentes étnicos eran completamente irrelevantes:

*No hay distingo. O sea, no podemos determinar, porque no tenemos físicamente, y nuestras formas no tienen ninguna foto para poder enseñar. Pero estoy seguro que así es, porque de alguna manera la visión, pienso que me pongo los zapatos de FHA, veo en el mercado, veo a los usuarios, de los créditos. (5. Vivienda. Capital).*

Se enuncian criterios de equidad y se perfila un rol subsidiario para el caso popular en vivienda, pero –de hecho– quedan excluidos quienes no tienen el nivel de ingreso que se requiere para ser elegibles en una *solución de vivienda*; donde sólo son iguales los que tienen ese ingreso ante la oportunidad de acceder a una vivienda.

En este aspecto es donde con mayor claridad se hace una referencia al Estado, en términos de su modernización, de su nuevo rol como facilitador de recursos hacia su socio exclusivo, que es la iniciativa privada. Aquí las instituciones del Estado juegan un papel de canalizadoras de recursos hacia las empresas constructoras y conectan a grupos de las comunidades potencialmente beneficiarias de los proyectos de vivienda. En este concepto se vienen dejando excluidos a aquellos sectores que no tienen capacidades tipificadas en los criterios de elegibilidad para una *solución de vivienda*; la igualdad consiste en que todos los guatemaltecos pueden acceder a una vivienda si se tiene ingreso suficiente.

Pero esa asociación Estado y sector privado, es más significativa en el caso de programas de vivienda para familias de mayor ingreso, como los del FHA, donde la iniciativa privada es la que provoca los desarrollos, y los servicios son entendidos como negocios financieros. Igualmente aquí, los usuarios no son diferenciados étnicamente, son aquéllos que tienen capacidad de pago para un seguro de vivienda. En esta misma entrevista se menciona que los indígenas no tienen necesidad de los programas de vivienda porque ellos tienen sus particulares formas de procurarse una vivienda, no pagan por construir una casa:

*Sin embargo, cuando usted va a sus comunidades, ese individuo no tiene casa de lujo. Probablemente una de las cosas que más tipifica al*

*indígena es el andar descalzo; tienen hasta un contacto más vívido con los materiales del piso, tienen razones enraizadas desde hace mucho tiempo. El indígena se autoprovee por su mano propia, de su vivienda. Tienen una capacidad económica más alta de lo que todo el mundo cree. Probablemente no les interese una casa como la que nosotros podríamos tener. Me atrevería ir a saber si quieren casa. Ellos no pagan por construir una casa. (5. Vivienda.Capital).*

Se enfatiza aquí el lugar profundamente diferente que en la mente del entrevistado ocupa la población indígena, pero ello no se refleja en la oferta institucional.

Ambos programas de vivienda, entonces, piden ciertos requisitos económicos del beneficiario para que éste sea incluido en el programa. El primero operaba con una base mínima y un ingreso máximo. En el otro programa, el cliente tenía que demostrar una capacidad financiera segura. Por supuesto, tal requisito excluía a todos los pobres del país. En ambos casos los informantes consideraban que los programas funcionaban según ciertos principios de equidad, de no discriminación.

Anteriormente se vio como una contradicción el criterio de igualdad y el paradigma de orientación de los programas de vivienda; como el concepto del rol subsidiario (para el caso popular) y la equidad, donde de todas formas se vienen dejando excluidos a aquéllos que no tienen *capacidades* para ser elegibles en una *solución de vivienda*; donde la igualdad paradójicamente consiste en que todos los guatemaltecos pueden acceder a una vivienda si se tiene ingreso. Esto es más crucial con el FHA, donde los servicios son entendidos como negocios financieros. En este sector se evidencia: a) que no tiene presencia lo étnico; b) domina la orientación de mercado financiero; c) la distinción es por ingreso económico; d) el rol del Estado es de facilitador en general, particularmente de recursos que se canalizan al socio por excelencia: la iniciativa privada; y e) en este marco se concibe la libertad de optar “por sí mismos” las soluciones de vivienda.

Las entrevistas demuestran que el principio de igualdad es esencial tanto para los trabajadores de salud como para los administradores de los programas de viviendas. El término “discriminación” contiene un valor fuerte y negativo que entra en conflicto con el concepto de iguales derechos para todos los seres humanos. La posibilidad de un tratamiento desigual también parece ir en contra de una idea de ciudadanía nacional de Guatemala. Todo ser humano dentro de las fronteras nacionales, todo guatemalteco, debería recibir el mismo trato de los programas públicos. Ninguno de los informantes estaba a favor de una discriminación positiva en beneficio de ciertas comunidades étnicas. Tal como se ve, el término *discriminación* parece utilizarse solamente en relación con la división étnica, y no cuando los programas van dirigidos a subgrupos de la población repartidos según otros criterios como nivel de ingreso, ubicación geográfica o tasa de mortalidad.

Uno de los médicos de la región oriental presentó un argumento diferente en contra de dirigir programas exclusivamente hacia la población indígena:

*O sea, ahora con la vacunación la población no acepta la vacuna. La rechaza. Hay un montón de barreras. Y nosotros, hasta donde no sé, ¿verdad? Porque yo tengo un año apenas de estar acá. No hemos visto que haya dificultades ni con el idioma, ni culturalmente. Es aceptado el personal de salud. Entonces no ha habido necesidad de hacer algo especial para el grupo indígena, porque el comportamiento ha sido igual, de todo. (23. Salud. Oriente).*

El informante sostiene que toda la población se comporta más o menos de la misma manera en relación con los programas de promoción de salud, lo cual significa que no se necesita dirigir esfuerzos especialmente hacia la población indígena o ladina. Y, como consecuencia, todos reciben los mismos programas y la misma atención. En general, la población aceptaba la llegada del personal de salud, pero al mismo tiempo hay mucha resistencia contra los programas de vacunación. La gente los rechaza rotundamente. Pero según este informante, el rechazo no se

relaciona con diferencias étnicas o barreras culturales. No atribuye la resistencia de la gente a hábitos y costumbres antiguos. Y, a diferencia de los demás informantes, no había experimentado problemas lingüísticos o culturales en su trabajo en las comunidades rurales.

## **Igualdad y construcción de problemas sociales**

Reclamos vinculados a divisiones étnicas en relación con los programas políticos sociales y de salud prácticamente no aparecen en nuestra muestra. La etnia no se considera una categoría legítima y relevante para dirigirse a ciertos grupos en la población. Por *discriminación* se entiende *discriminación étnica*. Se considera ilegítima como criterio de políticas de distribución. Este argumento se basa en una ideología inspirada por el valor de la igualdad, pero en el sentido de igualdad de oportunidades.

La “etnia” no es un criterio legítimo para seleccionar un grupo de la población en el proceso de distribución, según los informantes. La estructura administrativa, por lo menos en los sectores de salud y vivienda, simplemente no reconoce a la “etnia” como un problema relevante al que se deben dirigir medidas políticas. Este punto de vista se podría resumir con las palabras de uno de los informantes:

*Hablo de rangos económicos sociales, no étnicos. El indígena entra en la clase desposeída, se le atendió dentro de ese segmento, con subsidio directo focalizado. (5. Vivienda. Capital).*

Así, nuestro informante rechaza la etnia explícitamente como una base legítima de construcción de problemas sociales. En el juicio de nuestra muestra limitada, el Estado y la administración no construyen los problemas según divisiones étnicas. También hemos documentado que los informantes sí emplean un concepto de desigualdad de condición. Se preocupaban por estratos desafortunados de la población y apoyaban políticas en su favor. Como consecuencia, la población indígena no se

aceptaba en los programas como “indígenas” sino como “desamparados”, “personas sin hogar”, “enfermos” o “pobres”. Ya que gran parte de la población indígena sí entra en una o varias de estas categorías, puede –por lo menos en teoría– recibir los servicios y beneficiarse de los programas cuando cumple con cualquiera de ellos.

A pesar de que una parte considerable de la población ladina vive en pobreza, está bien documentado que la mayoría indígena en Guatemala es la más marginada. La idea entre la élite de que todos los ciudadanos en el país tienen los mismos derechos y las mismas oportunidades, podría contribuir a mantener la distribución desigual de beneficios y servicios. Pese a las garantías constitucionales, es obvio que la población no tiene los mismos derechos. Más aún cuando creemos que la gente debe tener los mismos derechos formales, la posibilidad de mejorar su situación social se distribuye desigualmente. La consecuencia de fundamentar los programas de política social en un principio de equidad podría perpetuar e incrementar las desigualdades sociales. Particularmente la ideología de igualdad, tal como aparece en las entrevistas, podría contribuir a mantener las diferencias étnicas en el país.

La manera en que la élite construye su campo de acción desvía la atención del proceso de discriminación dentro de la sociedad guatemalteca. También impide interpretar la pobreza como un resultado de una marginación sistemática de la mayoría indígena por la élite ladina. Hemos visto que los testimonios de estos procesos no están ausentes en las entrevistas. Pero la impresión general es que la ideología de la élite está basada en un principio de igualdad de oportunidad y no apunta al problema de la marginación étnica.

## La ubicación de la pobreza

**H**emos señalado (p. 101 y ss.) tres dimensiones que podrían tener relevancia particular en una discusión sobre el significado de la pobreza para la élite guatemalteca. Estas dimensiones han servido como marco para el análisis de las entrevistas. Examinamos dos de ellas en los capítulos anteriores: los modelos causales encontrados en las entrevistas y los componentes ideológicos de los discursos de la élite. Hemos visto que los discursos de la élite sobre la pobreza en Guatemala se relacionan estrechamente con la cultura indígena: el estilo de vida indígena explica la alta incidencia de pobreza. En el capítulo previo también encontramos un fuerte apego al principio de igualdad que tiene como consecuencia una falta de apoyo para dirigir programas sociales hacia categorías étnicas específicas.

La literatura repasada ha mostrado una tercera dimensión que puede ser importante. La dimensión proximidad/distancia podría ser significativa para explicar el comportamiento de los más pudientes hacia los pobres. Estudios sobre el desarrollo histórico de las políticas sociales europeas sugieren que la actitud de la gente en relación con los pobres, si se considera próxima o dependiente de ellos, es importante para determinar por qué y cómo se establecieron instituciones públicas para enfrentar la pobreza. La calidad y el foco de atención de los programas de política social también podrían relacionarse con la manera en que la élite se posiciona frente a la pobreza. Por consecuencia, la forma que la élite se sitúa en relación con la pobreza y los pobres, su percepción de distancia o proximidad temporal, espacial y social de la pobreza, podría influir fuertemente en la manera de tratar este fenómeno.

## Pobreza y tiempo

En las entrevistas hay muy pocas referencias a algún tipo de dimensiones temporales en relación con la presencia de la pobreza. En este aspecto parece que la idea de pobreza de nuestros informantes se diferencia de los estudios europeos citados arriba. Si tomamos en consideración la presencia considerable de la pobreza en Guatemala, este hecho es más bien obvio. Existe aquí y ahora, es un hecho indiscutible que se ve como algo normal. Actualmente hay pobreza en cada rincón del país y se mira como un fenómeno presente en la sociedad guatemalteca de hoy y no como algo que pertenece al pasado.

Algunos de los informantes emplearon expresiones que se podrían interpretar como desarrollo social temporal, pero de una clase distinta. Hablaban de comunidades *postergadas*. En algunas entrevistas la idea subyacente parece ser que hay algunos hechos, acontecimientos o situaciones que impiden activamente el desarrollo de la gente y, por lo tanto, su posibilidad de sobreponerse a su situación de pobreza. Éste podría ser el significado de las palabras de uno de los informantes que discutía la importancia de las comidas escolares en las comunidades indígenas:

*Es un grupo tan postergado, que la verdad que está postergado por los mismos grupos indígenas. (31-35. Salud. Oriente).*

El informante contaba que las comunidades indígenas viven privadas de cualquier mejoramiento social, no sólo por las actuaciones de la élite ladina, sino que también por gente de su misma clase. Los dirigentes indígenas han olvidado a su propia gente, argumentaba uno de los informantes. Hasta la figura emblemática de la Premio Nobel de la Paz, la portavoz de todos los pobres de Guatemala, había dado la espalda a la realidad de la gente: *Póngase a pensar, dijo, nunca se les ha tomado en cuenta. Pienso que la señora Menchú se ha alejado de conocer la realidad. (31-35. Salud. Oriente).*

La sociedad avanza o progresa dejando algunas partes atrás. Los programas de política social, tal como los fondos destinados a las

comunidades indígenas, no llegan a toda esta población. Algunos no reciben nunca ninguna ayuda. Por lo tanto, la gente pobre queda atrás.

*No ha tenido apoyo del Fondo Indígena. Porque hay un Fondo Indígena. Pero ellos nunca vienen, lo han postergado. (31-35. Salud. Oriente).*

Por implicación, el informante parece ver todos los programas sociales como importantes. La gente está abandonada y sufre porque no recibe ningún beneficio de estos programas. Permanece en la misma posición que antes, mientras el resto de la sociedad avanza. Empieza una nueva era donde hay menos pobreza y alguna medida de prosperidad. Los pobres quedan abandonados en una situación que antes era más común. Aquí apreciamos un elemento de la dimensión temporal, una división entre los que permanecen atascados en la pobreza y los que, por lo menos hasta cierto punto, han alcanzado una sociedad más moderna y acomodada.

## **Pobreza y espacio**

Aunque encontramos algunos rasgos de la dimensión temporal en nuestro material, no podemos decir que representa un elemento importante en la idea de pobreza para nuestros informantes. De hecho, es más común mirar la pobreza en términos de divisiones espaciales en la sociedad. Guatemala continúa siendo una sociedad fundamentalmente agraria, aunque hay una migración significativa hacia los centros urbanos. Los informantes hablan frecuentemente del *interior*, que significa las zonas rurales, donde vive la mayoría de la gente, especialmente la población indígena.<sup>161</sup> Las distancias, la falta de carreteras y otros medios de transporte, contribuyen al atraso del campo y a la pobreza de la gente.

---

<sup>161</sup> En algunas entrevistas pareciera que el *interior* significara todo lo que está fuera de el área metropolitana, incluyendo todos los pueblos.

*Porque nuestras comunidades, no sólo indígenas sino que estos grupos postergados que están por aquí, están inaccesibles. Inaccesibles a puestos de salud, inaccesibles a educación, a una serie de cosas, ¿verdad? Que van afectar a las comunidades más alejadas. (10. Salud. Oriente).*

Todos, indígenas o no indígenas, viven apartados de los servicios de bienestar y otros servicios proporcionados por el Estado y organizaciones no gubernamentales. Las dificultades ocasionadas por la geografía del país se acentúan aún más por la estructura de la administración. La marginación social no es solamente el resultado de condiciones naturales, sino también de la función de la burocracia:

*[La pobreza está] íntimamente relacionada con lo que es la marginación. Y la marginación desde todo punto de vista. Tiene el nivel gubernamental. Porque si usted tiene que tramitar la calcomanía para un carro tiene que ir a la capital. Si usted tiene que pagar algún impuesto sobre la renta, tiene que ir hasta la capital. La centralización de todo, de todos los sectores. Entonces están muy marginadas estas áreas. (10. Salud. Occidente).*

Las condiciones de vida de la gente se relacionan estrechamente con su posición marginada, según el informante, que emplea el concepto de *marginación* en un sentido amplio, no solamente de espacio, sino también en relación con el sistema administrativo. El efecto negativo de la distancia geográfica se acentúa por la función centralizada de la burocracia. Todos los trámites administrativos se tienen que llevar a cabo en la capital, lo cual es una manifestación de esa centralización, que a la vez contribuye a una marginación y una pobreza generalizada de la gente en las comunidades rurales.

## **Solidaridad e indiferencia**

A continuación buscaremos elementos relacionados con la distancia social en los discursos de la élite. La búsqueda se orientará hacia las siguientes preguntas: ¿cómo se posicionan los informantes guatemaltecos

cuando hablan de la pobreza y de los pobres? ¿Se identifican con los pobres? Y los pobres, ¿influyen en sus vidas de alguna manera?

En el apartado donde discutimos los discursos de la élite en relación con la igualdad, presentamos varios ejemplos donde los informantes insistían en el hecho de que todos los seres humanos son iguales –con los mismos derechos y obligaciones. Estos puntos de vista se manifestaron en el contexto donde se discutía por qué los indígenas *no debían* recibir un trato especial. Todos somos hermanos, todos somos seres humanos, nos dijeron. Cualquier discriminación positiva significaría, entonces, violar los principios republicanos y la Constitución de Guatemala. El razonamiento se basa en un sentido de igualdad congruente con unas diferencias extremas en condiciones de vida y no parece apoyar iniciativas públicas activas para combatir la pobreza.

La idea de equidad que dominaba los discursos podría, sin embargo, considerarse como una indicación de un sentido de cercanía o proximidad social en la sociedad guatemalteca, que incluía a los pobres. Difícilmente son éstas las ideas de proximidad social que inspiran los programas para combatir la pobreza. Igualmente se podrían entender como justificaciones para el limitado papel del Estado en relación con políticas para reducir la pobreza, y podría de esa manera legitimar los niveles de pobreza extremos en el país.

### ***Pena emocional***

Podríamos tratar de obtener indicaciones de la identificación con los pobres de la élite mirando señales de dolor, pena emocional y tristeza cuando hablan de los pobres. Esa clase de discursos podría indicar que los informantes no son indiferentes. Se preocupan por el destino y el bienestar del pobre.

Algunos de los informantes hablaron de la pobreza en estos términos. Hablaban de privación y miseria de una manera que demostraba que la pobreza les provocaba un impacto emocional fuerte. Eran testigos de las

condiciones de vida de la población al realizar su trabajo como profesionales en el área de la salud y como funcionarios públicos. Sus experiencias les afectaban. También se sentían frustrados porque las condiciones de los pobres les obstaculizaban el trabajo, dificultándolo aún más. Frecuentemente también presentan un discurso compasivo. Simpatizan con la gente y les conmueve la miseria que experimentan.

Por ejemplo, uno de los médicos hablaba de las condiciones de las viviendas. Nos contó que una casa en la costa tropical era más barata que en el altiplano, pero que la gente muchas veces vivía en condiciones atroces: *Aunque hemos visto condiciones de vivienda que a veces dan pena, que tienen sólo tablitas, y que a veces no tienen ni tablitas, ni nylon.* (17. Salud. Occidente).

Es doloroso ver las condiciones miserables en las que vive gente, dijo. No tienen nada, ni plástico para protegerse contra la lluvia.

Otro informante, un médico del oriente, hablaba de su tristeza y desesperación cuando trataba a gente en su pueblo.

*A mí me da mucha tristeza dar la consulta a mi propio pueblo y observar que, por ejemplo, el 90% de la gente que yo miro tiene algún grado de desnutrición. Especialmente niños menores de cinco años y mujeres embarazadas, que es el binomio más vulnerable en materia de salud, el binomio madre-niño. Entonces da tristeza, porque realmente con vitaminas no vamos a resolverles el problema, porque es un problema multifactorial que tiene necesidad de un enfoque más profundo.* (20. Salud. Oriente).

Lo que más le afecta a este informante es enfrentarse a la miseria entre los niños pequeños y sus madres. ¿Hay algún sentido en tratar a gente hambrienta y desnutrida con vitaminas?, pregunta retóricamente este informante.

## **Miedo y desconfianza**

Así como las citas anteriores muestran emociones que se manifiestan como dolor, tristeza y pena al enfrentarse con la pobreza, también encontramos algunos ejemplos de terror y miedo. Estas características no se relacionan especialmente con la condición de ser pobre, sino más bien con la población indígena en general. Estos sentimientos y sensaciones aparecen cuando los informantes explican su intento de implementar los programas de política social del gobierno para mejorar las condiciones de vida de la población.

Algunos de los informantes hablaban de las relaciones étnicas en términos de miedo y desconfianza por parte de los pobres. Por ejemplo, en la cita a continuación, el informante enfoca la extendida resistencia y desconfianza en los pueblos. Estas actitudes pueden ser el resultado del sufrimiento de la gente y explican el miedo generalizado.

*Es gente muy aislada, desconfiada, simplemente golpeadísima, muy golpeada. [...] Y la sufrimos no sólo desde el punto de vista de la sensibilidad humana, sino que desde el punto de vista de lo que nos obstaculiza, poder ayudar a esa población, ahí hay desconfianza. Hay aislamiento. Hay abandono. [...] Temor. (31. Salud. Oriente).*

La falta de confianza y el miedo impiden la introducción de los programas políticos de bienestar, aunque las autoridades intenten mejorar las condiciones de vida en las comunidades. La combinación de aislamiento y represión conduce a más pobreza y enfermedades. Implícitamente se considera la intervención del Estado como algo valioso y deseado. La gente necesita los programas estatales, pero su mala experiencia con el Estado obstaculiza los intentos de aliviar la situación.

Otro describe al pueblo indígena como reservado y silencioso: *esa falta de expresión, ese temor, esa inseguridad. (8. Vivienda. Capital).* Se entiende el silencio y el recelo entre los indígenas como el resultado de la opresión y la violencia sufridas. Estos discursos se podrían considerar como señales de divisiones sociales donde la élite se encuentra enajenada

y alejada de los pobres; la gente que tratan de ayudar les tiene miedo. Al mismo tiempo, lo que experimentan como silencio, reserva, falta de expresión y terror entre los indígenas, también convierte a los burócratas en personas inseguras y atemorizadas. El informante citado abajo, por ejemplo, se ha opuesto a las reformas constitucionales que fortalecerían la posición de los pueblos indígenas. Si las organizaciones indígenas tienen éxito en su lucha por obtener derechos sociales específicos por su condición de mayas, teme los conflictos étnicos que seguramente surgirán:

*Yo tengo mucho miedo a eso, más me inclino a la Reforma a votar por el NO. [...] Porque me da miedo. Me da miedo los problemas que pueda originar. [...] ¿Qué problemas vemos a corto plazo, en la organización comunitaria de los pueblos indígenas, nuestra gente, si entra a funcionar el derecho consuetudinario? Yo le tengo temor. (8. Vivienda. Capital).<sup>162</sup>*

Nuestro informante aquí hace referencia a un tema recurrente en la historia de la colonia española de Guatemala, un problema discutido por un sinnúmero de autores en el país.<sup>163</sup> Los europeos y sus descendientes dependían totalmente de la mano de obra indígena. De hecho dependían completamente de los indígenas, tanto económica como socialmente. Al mismo tiempo siempre existía una posibilidad imaginada o real de ser asaltados por los indígenas si éstos decidían atacar, ya que el total de la población invasora siempre fue numéricamente inferior a los mayas.

Pero en lo anterior también puede entenderse que el temor está dirigido no sólo a esa posición casi arquetípica que generó el pasado, sino a la circunstancia también muy actual que la misma historia ha dejado en las relaciones interétnicas. El temor a que el derecho consuetudinario vendrá a alimentar ciertas relaciones conflictivas entre indígenas,

---

<sup>162</sup> El informante habla del referéndum sobre las reformas constitucionales de mayo 1999. Una parte importante de las reformas se refería a derechos indígenas.

<sup>163</sup> Martínez Peláez (1994).

o entre indígenas y ladinos. Por eso el informante prefiere decirle No a las reformas constitucionales del 16 de mayo de 1999.

Sin embargo, la ansiedad, el recelo y el miedo podrían considerarse como concienciaciones de la interdependencia entre los grupos étnicos del país, entre la élite y los indígenas pobres de Guatemala. En la historia de la política social europea, se considera que tal conciencia ha inspirado la instauración de programas para aliviar la pobreza. Pero las respuestas individuales y las políticas públicas que surgen de tal concienciación podrían seguir rumbos diferentes, como lo sugiere la experiencia guatemalteca. Las políticas públicas podrían significar opresión y brutalidad, así como la introducción de programas para reducir o eliminar la pobreza, o diferentes combinaciones de ambas aproximaciones. En el caso de Guatemala, hasta el momento esta última opción ha sido la más notable.

### ***Hermano y subordinado***

Las entrevistas contienen varios ejemplos donde los informantes utilizan un lenguaje que explícitamente o implícitamente señala a una división social entre él o ella por un lado, y el pobre por el otro lado. Sin embargo, en algunos casos son más dudosas las implicaciones en relación con la dimensión distancia-proximidad. Por ejemplo uno de los funcionarios públicos de la capital hablaba repetidas veces de *nuestra gente* al referirse a los pobres.<sup>164</sup> A primera vista pareciera que esta manera de expresarse implicaría una cierta intimidad o semejanza, como las relaciones encontradas entre los miembros de una familia o en un equipo de fútbol. Este caso difícilmente se puede interpretar así. Se dice que *nuestra gente* es ignorante, que le falta la habilidad de organizarse y que mira con desconfianza al gobierno.

---

<sup>164</sup> (8.Vivienda. Capital).

Una interpretación alternativa podría ser mirar el uso del pronombre posesivo *nuestro* más como una indicación de que el informante mira a la gente como sujetos o subordinados suyos o del gobierno. Si éste es el caso, realmente está diciendo que la gente le pertenece; es decir, al gobierno. Otras secuencias de la entrevista con este informante parecen confirmar una actitud posesiva o patriarcal, por ejemplo, cuando nos contaba que la gente no estaba preparada para formar parte del proceso de decisión en temas que les concernía. Lejos de considerar a “nuestra gente” como sus parientes o iguales, el discurso del informante estructura la relación entre la administración y los pobres con una distancia jerárquica.

### ***Distancia e indiferencia***

La falta de interés por parte del Estado, la distancia y el abandono tienen otras consecuencias. Cuando programas eventuales en beneficio de los pobres se implementan, es posible que fracasen por el hecho de que los iniciadores de la élite política no poseen suficiente conocimiento sobre la situación de los pobres y los procesos sociales y económicos que conducen al empobrecimiento. Como consecuencia, los programas dirigidos a combatir la pobreza se vuelven ineficaces. La falta de interés y conocimiento sobre la situación de los pobres es acompañada por deficiencias en las iniciativas en temas claves. Especialmente se destaca la necesidad de estimular el desarrollo de las economías locales, sobre todo de la agricultura:

*Yo pienso que obviamente los directamente responsables han sido los gobiernos, por no atender, por no reactivar la economía, por no incentivar. Por ejemplo, los pequeños parcelamientos, ¿verdad? Yo pienso que ésa es la causa. Obviamente, como le digo, todos, todos, tenemos algún tipo de responsabilidad. Porque todos miramos y nos miramos con una indiferencia... [...] Estas causas, pienso yo, pero directamente el gobierno, los responsables, porque el gobierno es el responsable de incentivar la agricultura. (29. Salud. Oriente).*

Aparte de subrayar la responsabilidad del gobierno por no reformar la agricultura, el informante también habla de una responsabilidad más generalizada por la situación deplorable de las áreas rurales. Todos son responsables, él también. La culpa colectiva se relaciona con una falta de interés compartida sobre el destino de los pobres. Se podría considerar la indiferencia como un indicador fuerte de distancia social.

### ***En busca de una llave***

Algunas de las metáforas utilizadas por los informantes indican la existencia de un modelo social subyacente donde los indígenas pobres pertenecen a una parte separada de/o hasta una sociedad diferente. La distancia cultural entre los entrevistados por un lado, y los indígenas pobres por el otro, representa, como ya lo hemos visto, un obstáculo para la labor de los trabajadores de salud y los funcionarios públicos.

Un informante se imagina a los pobres como viviendo en una casa separada o en una habitación con difícil acceso desde fuera. *El problema es entrarle a hacer cambios a aspectos socioeconómicos.* Está tratando de resolver los problemas de la gente, pero le falta un camino para cruzar el umbral de su sociedad. Habla de puertas cerradas y la falta de llaves para abrirlas y así lograr llegar a las comunidades indígenas. *De ver las llaves que nos abran la puerta de esa comunidad o de ese individuo, de ahí no tenemos nada.* Ha pensado hasta en tratar de pedir ayuda a un antropólogo para encontrar la llave correcta, sin éxito. (31-35. Salud. Oriente).

La idea de una sociedad compuesta por casas habitadas por los pobres y de difícil acceso, es congruente con un discurso centrado en cómo obtener acceso a las comunidades pobres. Desde el punto de vista de la élite, las comunidades indígenas están aisladas y distantes. La gente que vive allí es ignorante. Según uno de los informantes que entrevistamos en la capital, el nivel bajo de información entre los pobres se podría atribuir a obstáculos o *barreras de comunicación.*

Tal como ha sido mencionado anteriormente (p. 76), la expresión *llevar salud* indica un aspecto unilateral en lo que se refiere al punto de vista de la élite acerca de la participación de la gente en la definición de las políticas públicas dirigidas a mejorar su situación.

*Les [la población en las comunidades] hemos llevado salud, cobertura de vacunación buenas, salud. Pero que no tienen qué comer. Con la desnutrición ¿qué vamos hacer, entonces? La pobreza ahí se impacta con la desnutrición. Es un problema grueso [...] (19. Salud. Oriente).*

La cita también confirma la impresión contundente de que la élite mira a los pobres y enfermos como viviendo apartados de ellos. Ellos, los ayudantes, llevan salud a las comunidades. Los clientes o pacientes tienen un papel pasivo en el proceso. Según nuestro punto de vista, estos discursos señalan una distancia definida socialmente que excluye una participación activa para mejorar la salud y reducir la pobreza. Igualmente, hablar sobre *llevar salud* a las comunidades indígenas indica una distancia social entre los que se esfuerzan por llevar los servicios y los que están allí para recibirlos. Pero además, lo que quieren las comunidades es comer. Hay unilateralidad en la participación y en la comunicación.

Como lo hemos apreciado anteriormente, algunos de los informantes niegan que la diversidad lingüística en el país sea un problema cuando trabajan en las comunidades. Sin embargo, el único informante en la muestra que realmente hablaba una lengua indígena relataba:

*Pero nos cuesta mucho comunicarnos con ellos. Entonces, o deberían enseñarnos a nosotros una lengua en las universidades, en las escuelas, o en el trabajo. Para poder comunicarnos mejor. Pero ahorita quieren que hayan médicos que hablen, jueces que hablen, enfermeras que hablemos todos ese idioma. [...] Mucho problema. (10. Salud. Occidente).*

Nos cuenta que la comunicación es difícil debido a la diversidad de lenguas indígenas. La gente que trabaja en las comunidades debería

aprender una de las lenguas indígenas en las universidades como parte de su educación profesional. A pesar de que algunos proyectos emplean lenguas indígenas en la administración local, la mayoría de los profesionales no cuenta con este conocimiento.

### ***Dependencia mutua***

En las entrevistas encontramos pocas pistas que indicaran que los informantes veían sus vidas o su bienestar influenciados por la pobreza en el país. No obstante, uno de los médicos hablaba de la delincuencia en relación con la pobreza. Los índices de criminalidad son alarmantes en Guatemala y constituyen una de las mayores preocupaciones de la población. Tanto los pudientes como los pobres tratan de organizar sus vidas de una manera que minimice la posibilidad de convertirse en víctimas, bien siendo heridas físicamente o bien perdiendo sus pertenencias de valor.

*Entonces sería también de que si el Estado se pusiera a pensar un poquito en eso. Ayudar a esa gente que no tiene vivienda, que no tiene maíz. Si cada quien tuviera su arropa de maíz mensual, uno de frijol. Sé que eso es imposible. Pero que si existiera, yo digo que también no va a ver ladronismo. Porque si roban es por necesidad. (13-15. Salud. Occidente).*

Según el informante, las autoridades deberían tomar en cuenta que hay una relación entre la falta de comida, vivienda y la delincuencia en el país. La gente roba por necesidad. Aliviando la pobreza, la seguridad de los ciudadanos mejoraría; implícitamente este informante mira a la sociedad como un sistema donde las partes diferentes son interdependientes. La pobreza afecta a todos.

La cita anterior demuestra que hay ejemplos en las entrevistas donde la pobreza en el país influye en la vida de los informantes de una manera u otra, pero son pocos ejemplos. Otro informante habla de la pobreza y las enfermedades como una carga social que retrasa el desarrollo del país, incluyendo la infraestructura social y económica. *Porque una persona*

*que no tenga salud es una carga social, pues.* (17. Salud. Occidente). Se podría decir que el concepto de una carga social implicaría una idea de interdependencia en la sociedad. Los que no son pobres también sienten la carga de la pobreza.

Fuera de estos pocos ejemplos, la impresión es que hay poca concienciación entre nuestros informantes de la interdependencia entre los pobres y ellos.

### ***Los pobres distantes***

En este capítulo hemos estudiado el significado de la pobreza en lo que se refiere a los informantes y cómo se posicionan en relación con los pobres. También examinamos si la élite sentía que su vida y sus condiciones de vida de alguna manera se veían influenciadas por la presencia y magnitud de la pobreza en Guatemala. Nos interesamos por estas dimensiones en los discursos de los informantes, porque otros estudios, aunque basados en diferentes experiencias históricas, sugieren que podrían ser importantes para iniciar esfuerzos institucionalizados para aliviar la pobreza a través de programas sociales.

Tal como lo hemos visto, los aspectos temporal y espacial no parecen constituir elementos importantes en los discursos de la élite sobre la pobreza. En las entrevistas sólo encontramos unas pocas referencias. Como consecuencia, podríamos concluir en que estas dimensiones no son importantes para definir el significado de la pobreza para nuestros informantes. Una razón obvia de esto podría ser que la pobreza se considere como un fenómeno evidente, forma parte de la vida común y corriente de todos los guatemaltecos, sean ricos o pobres. Por lo tanto, la falta de referencias temporales y espaciales en los discursos de los informantes sobre la pobreza podría indicar una clase de proximidad irreflexiva que aparece como un vacío en los discursos de la élite. Pero a nivel consciente no parece que los informantes consideren la pobreza en estas dimensiones.

En pocas entrevistas hay indicaciones de una clase diferente de identificación con los pobres, incluyendo un discurso emotivo. Demuestran una gama de diferentes sentimientos, desde la compasión hasta el miedo. También encontramos algunos ejemplos que interpretamos como señales de interdependencia entre los pobres y los adinerados. Pese a estas indicaciones de proximidad social, en las entrevistas predominan las construcciones lingüísticas que señalan una distancia social considerable entre los informantes de la élite y los pobres. La impresión general es que la élite no está conciente de una interdependencia entre su propia vida y la mayoría pobre. La pobreza aparece en sectores separados de la sociedad, que observan desde afuera y a los cuales tratan de acercarse para cumplir con su trabajo como profesionales de salud o funcionarios públicos. Encontramos pocos ejemplos en las entrevistas donde los informantes muestren que están concientes de que su propio destino está ligado con el destino de los pobres. Como consecuencia, no encontramos indicaciones de una base para una solidaridad social fundada en un entendimiento de intereses mutuos: la solidaridad orgánica o la densidad moral parece débil.

## Educación, pobreza y progreso

**L**a presente investigación estudia cómo una muestra de la élite guatemalteca habla de la pobreza y, basándonos en estos discursos, tratamos de reconstruir lo que significa la pobreza para los informantes. En otras palabras, cómo se construye socialmente la pobreza. En los capítulos anteriores hemos repasado los discursos de la élite en lo que se refiere a modelos causales, valores e ideologías implicados. Finalmente hemos discutido cómo la élite, en los discursos sobre la pobreza, se posiciona con relación al problema; es decir, en la dimensión que llamamos *distancia social*.

La solución de un problema social se vincula con la manera de definir el problema y cómo los informantes entienden la razón del mismo. Muchos presentaron ideas de cómo se podría resolver o aliviar el problema de la pobreza. Es importante enfocar algunas de estas ideas. A continuación nos centramos en un área que muchos informantes discutieron con diferentes puntos de vista: el papel de la educación para aliviar la pobreza.

### Educación y desarrollo

Un sistema educativo se puede considerar como parte de los esfuerzos institucionales para socializar a los miembros de la sociedad. Su objetivo principal es asegurar que la población tenga los valores, normas y conocimientos considerados como necesarios para desenvolverse en una sociedad dada. Históricamente se suele mirar el sistema educativo como fundamental para la formación de un Estado-nación, incluyendo toda la población en una misma cultura común sobre la cual se puede construir la nación.

En los países del llamado tercer mundo, la educación se considera una requisito para el desarrollo económico y social. Varias organizaciones públicas y privadas trabajan para reducir el índice de analfabetismo. Se considera que la educación es un instrumento fundamental para reducir la pobreza. De hecho, se piensa que la mala calidad y la cobertura limitada de la educación pública se relacionan estrechamente con la pobreza, y se estima que constituye uno de los factores principales que conducen al subdesarrollo de individuos y sociedades.

Frecuentemente se presentan ideas similares en relación con la pobreza en Latinoamérica. Según un informe reciente de PNUD, la pobreza en la región está estrechamente ligada al desempleo y los bajos salarios.<sup>165</sup> Por consecuencia, la batalla contra la pobreza debiera enfocar la creación de oportunidades de empleos pagados. Según este punto de vista, el desarrollo de la capacidad productiva de la población por medio del sistema educativo es fundamental para mejorar las condiciones de vida. Adicionalmente se piensa que hay una relación indirecta entre la educación y la pobreza a través del sistema de salud. Se asocia la educación con una mejor higiene y comportamiento sanitario. Una mejora en las condiciones sanitarias y una reducción en los índices de enfermedades aumentan, a su vez, la productividad.

En términos económicos, la educación, complementada con salud y seguridad social, se considera indispensable para incrementar el *capital humano* de la población y como requisito para poder crear un desarrollo favorable en beneficio de todos. Entre los que proponen estas teorías hay científicos trabajando en los campos de la sociología y la economía que analizan el capital humano como una clase de capital en general. Incrementar el capital humano es una inversión indispensable para incrementar la productividad.<sup>166</sup> Dentro de este modelo, se podrían

---

<sup>165</sup> Larrañaga, Osvaldo (2000).

<sup>166</sup> Entre los más conocidos encontramos a Theodore W. Schultz y Gary S. Becker, ambos premios Nobel de Economía por sus contribuciones, el primero en 1979 y el segundo en 1992.

entender las políticas sociales como parte de un proyecto más amplio de crecimiento económico y desarrollo social. Se espera que esto conduzca a una reducción de la pobreza. El interés por los asuntos de política social, incluyendo la educación, entre las instituciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, podría verse bajo esta perspectiva.

Existen muchos estudios que confirman la relación entre el desarrollo en un sentido amplio de la palabra y el nivel de educación. La naturaleza del enlace entre estos dos no siempre es evidente. El efecto de la educación en el desarrollo parece depender de la estructura económica de la sociedad, del nivel de la educación, de la estructura del mercado laboral, la distribución de bienes y varias otras características de los países en cuestión. Según esto, cada país debería buscar su propia fórmula, implementando programas de educación según las necesidades particulares y las condiciones de la población, y las características de su estructura económica.<sup>167</sup>

Pero la educación no sólo constituye un factor productivo en relación con la economía de un país. La educación básica se considera uno de los derechos fundamentales del ser humano. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que también ha sido ratificada por el gobierno de Guatemala, establece en su artículo 26:

*Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria.*

Por lo tanto, la educación básica es un derecho fundamental e individual que el Estado debe garantizar. Esto se ha establecido expresamente en la Constitución de Guatemala.<sup>168</sup> Pero comparado con otros países latinoamericanos, Guatemala invierte poco de su PNB en la educación.

---

<sup>167</sup> Fägerlind y Saha (1989).

<sup>168</sup> Constitución Política de la República de Guatemala, 1985, 4ta sección, artículos 71-81.

Un porcentaje relativamente bajo de sus niños va a la escuela.<sup>169</sup> La situación ha mejorado hasta cierto punto durante los años 90, y particularmente a partir de 1995 después de los Acuerdos de Paz, pero el índice de analfabetismo continúa siendo alto, especialmente en los departamentos donde la población indígena es dominante.<sup>170</sup>

## La élite y la educación

Los estudios de la idea de la élite sobre el significado de la educación para mejorar las condiciones de vida de los pobres en países en vía de desarrollo, confirman el significado general de la enseñanza. A pesar de que parecen estar de acuerdo en la importancia de la educación, en el entendimiento de que la población debiera ir a la escuela, esto parece variar de un país a otro. En Bangladesh, por ejemplo, la educación se considera en primer lugar como un mecanismo emancipador. Por medio de la expansión del acceso de los pobres a las instituciones educacionales, se cree que los desafortunados obtendrán recursos que posibilitarían mejorar su situación.<sup>171</sup> En Brasil, por otra parte, las élites perciben la educación como un mecanismo neutral por medio del cual toda la población prosperará. Se obtiene el progreso sin muchos esfuerzos por parte de los adinerados y sin la necesidad de poner énfasis en la distribución general de recursos económicos y otros bienes en la sociedad.<sup>172</sup>

Pareciera que la élite guatemalteca que nosotros entrevistamos comparte la opinión con las élites de otros países sobre la importancia de la educación en el desarrollo social y económico. Muchos de los informan-

---

<sup>169</sup> Larrañaga (2000). Según el secretario de educación, el gasto público en educación fue de 2,5% del PNB en 1999, uno de los más bajos de América Latina. *Prensa Libre*, 28 de junio de 2000.

<sup>170</sup> PNUD (1999), MENMAGUA (1998: 79).

<sup>171</sup> Hossain y Moore (1999).

<sup>172</sup> Reis (1999).

tes se preocupaban de cómo se podría reducir la pobreza. Parecían convencidos de que la educación era fundamental para reducir los niveles de pobreza en Guatemala. De hecho, la mayoría de nuestros informantes parecía creer que la educación reduciría sin duda el problema de subdesarrollo y pobreza en el país.

A continuación nos centraremos en los argumentos que defienden la importancia de los programas de educación, y cómo los mismos se deberían organizar e implementar en el caso de Guatemala. Nos interesamos especialmente si y cómo los argumentos de la élite se relacionan con sus ideas sobre las causas de la pobreza, sus valores e ideologías, al igual que su posicionamiento frente al pobre. ¿Cuáles serían los objetivos de la educación? ¿Qué clase de “modelos conceptuales” surgen cuando explican la importancia de más educación?

## **Educación y confianza en sí mismo**

Un informante, médico y político, comparaba la educación con fuentes alternativas de ayuda. Según su opinión, la educación era mucho mejor que las otras alternativas:

*Porque no es darle dinero a la gente, no es darle dinero. Yo le tengo una anécdota. En México se hizo un estudio de una población desnutrida. Hicieron tres grupos. A uno le dieron dinero, al otro grupo le dieron insumos, y al tercer grupo lo educaron. Al que le dieron dinero, compró su radio, compró su tele, compró las cosas. Al que le dieron los insumos, eso lo vemos todavía cuando a los campesinos, a veces se les da avena, se les da Incaparina, se lo dan a las gallinas, se lo dan a los cerdos. El único grupo que mejoró a largo plazo fue al que educaron. (30. Salud. Oriente).*

La mejor manera de mejorar la situación de los pobres no es darles dinero. Al parecer quiere decir que esta opción ya se intentó sin buenos resultados. Un ayuda realizada como una transferencia directa de dinero

no estimula el crecimiento económico o social. Tampoco ayuda a la gente a largo plazo. Comprobaba su argumento refiriéndose a un estudio de México, un cuasi experimento, donde se entregó dinero a un grupo, insumos a un segundo grupo y educación a un tercer grupo. Fue únicamente el tercer grupo el que mejoró su destino a largo plazo. Los otros grupos gastaron su dinero en cosas innecesarias. La gente que recibió avena o harina, lo dieron a los animales. Este ejemplo comprobó, según nuestro informante, que la mejor manera de ayudar a la gente y obtener resultados duraderos es por medio de la educación.

Otro informante presenta ideas parecidas. Enfoca las comidas escolares, programas que tienen como objetivo posibilitar que niños de familias pobres puedan asistir a la escuela local. Sin embargo, según su punto de vista, tratar de ayudar a la gente dándole de comer u otro tipo de ayuda similar no sólo es ineficaz, también es muy dañino:

*Porque lo que sucede es que a la gente no hay que acostumbrarla al paternalismo del Estado. [...] Porque si usted está acostumbrando a los niños en edad escolar que necesitan un desayuno hiperproteico, huevitos estrellados, con una salchicha. Yo no sé que les dan, pero me imagino que un desayuno escolar debe ser desayuno sabroso y completo. Y yo siento que esta gente se le está acostumbrando. Y cuando se acaba el financiamiento de esas cosas, ya se creó la necesidad en ella a que desayunen bien. Y qué va hacer esta gente, o se muere de hambre o van ir a robar para comer bien. (20. Salud. Oriente).*

Esta clase de ayuda aquí se denomina *Paternalismo del Estado*, una expresión común tanto en Europa como en América cuando se discuten los programas públicos de bienestar. Se relaciona con una idea liberal, maltusiana, que considera dañina la actividad del Estado porque produce incompetencia e irresponsabilidad entre los receptores de beneficios públicos. De hecho, puede llevar a un incremento de la pobreza ya que debilita la habilidad de cuidarse a sí mismos. La gente se acostumbra a la ayuda externa y se destruye o se daña las iniciativas personales al igual que la capacidad de tomar las riendas de su propia vida.

La metáfora *Paternalismo del Estado* contiene un concepto negativo implícito del Estado. El Estado Padre –el autoritario *pater familias*– se hace responsable por las vidas de los demás miembros de la familia. Él toma las decisiones, la mujer y los hijos tienen que seguir sus mandamientos, el deseo del padre los controla y los restringe. Empleando esta idea para la relación Estado-ciudadano, la retórica implicada por la metáfora es que la libertad se obtiene reduciendo la ayuda del Estado. En la cita anterior, nuestro informante argumenta que al depender de la ayuda del Estado u otras organizaciones, la gente se acostumbra a un nivel de vida que no se puede mantener a largo plazo, cuando ya no hay más dinero para continuar los programas. Las comidas escolares, por ejemplo, tienden a tener un estándar que no se puede mantener en los pueblos sin la ayuda externa. La calidad de las comidas es superior a lo que podrían hacer en los pueblos; y esta gente: ¿qué va a hacer cuando la ayuda externa termina? Pasará hambre o empleará medios ilegales, como robos, para mantener el nivel de vida al que le han acostumbrado. Implícitamente, los programas educativos que incluyen comidas escolares deben ser pobres, con un estándar que no se diferencie mucho de lo común en los pueblos.

Otra alternativa mejor –continúa– es educar a la gente; enseñarles a producir lo que necesitan:

*Por ejemplo, al padre de familia, que si van a comer, por ejemplo, lechuga en el almuerzo, que puedan ellos cultivar la lechuga. Que si, por ejemplo, se comen una pierna de pollo, que puedan ellos tener crianza de pollo. [...] Pero que en la medida que va dándose el proceso o vaya inmerso, por ejemplo, un proceso educativo para enseñarles a como generar sus propios alimentos. A las madres, por ejemplo, a como cocinar sus propios alimentos. (20. Salud. Oriente).*

Los pobres deben depender de sus propios esfuerzos, de acuerdo con esto; los programas públicos y de las organizaciones privadas deberían concentrarse en enseñar a la gente cómo producir sus propios alimentos. Se debe instruir a las mujeres cómo cocinar sus propios alimentos. Estas

afirmaciones proponen que la gente pobre del campo no sabe cómo criar gallinas o cocinar, lo tienen que aprender por medio de un programa educativo.

## **Educación y cambios culturales**

En varias entrevistas la educación aparecía relacionada con nociones de cultura. En algunos casos, se entendía la cultura como algo que dividía a la población. Los indígenas tenían su cultura y los ladinos la suya. No siempre se le atribuía un valor superior o inferior a estas culturas, pero los informantes se preocupaban de cómo podían vivir juntos dentro de los marcos de la nación. Varios de ellos hablaban de las dificultades que representaban las divisiones culturales para la construcción de una sociedad democrática.

En otras entrevistas el tema de las divisiones culturales aparecía en términos diferentes. Los informantes hablaban del estilo de vida de los indígenas indicando deficiencias culturales; su manera de pensar, sus costumbres y habilidades fueron descritas como defectuosas y poco desarrolladas. La población indígena carecía de cultura, o no tenía suficiente cultura. Muchos informantes consideraban la educación como un remedio a las deficiencias del estilo de vida tradicional, especialmente en los pueblos indígenas, ya que ésta prometía llevar cultura a comunidades donde la cultura faltaba.

En algunos casos “educación” se utilizaba como sinónimo de “cultura”. Falta de “educación” era lo mismo que, o estrechamente relacionado con, la falta de “cultura”. Más educación implicaba, en forma casi automática, llegar a un nivel cultural superior, que a su vez llevaría al progreso social. La falta de educación se consideraba como un fenómeno rural; era la población urbana en particular que había adquirido “cultura”, y por lo tanto alcanzado cierto nivel de progreso y desarrollo social.

Muchos de los informantes opinaban que la educación debía ser una prioridad para lograr mejorar la situación de la población; el conocimiento formal adquirido por medio del sistema educativo público haría que la gente fuera más abierta a las ideas modernas y la prepararía para desarrollar un papel más activo como ciudadanos en una sociedad democrática. La educación era la solución, y se debía imponer con mano firme si Guatemala quería progresar: [...] *e insisto en que la educación es lo primero a lo que tenemos que meterle duro y ver que Guatemala suba.* (8. Vivienda. Capital).

Encontramos varios ejemplos donde los informantes miraban la educación como un medio para difundir cultura y cambiar el retraso de la gente. Se entendía como un agente efectivo para el cambio cultural. En varias entrevistas los informantes parecían suponer que los pobres no demostrarían demasiado entusiasmo por lo que la élite consideraba como cambios culturales necesarios en los pobres. La expresión utilizada en la cita anterior –meterlo duro– indica que el informante espera que la población vacile o hasta que se oponga a los programas educativos; sin embargo, es necesario sobreponerse a la resistencia. Uno de los informantes consideraba el problema por medio de la metáfora penetración. Dijo: *Si mejoramos el aspecto educativo, vamos a tener más penetración en esta gente.*<sup>173</sup>

Educando a la gente, los trabajadores de salud y los funcionarios públicos conseguirán un mejor impacto –*penetración*– en la comunidad. Aquí se considera la educación como una palanca y un medio para penetrar la sociedad. La metáfora *penetración* es interesante. Se podría interpretar en términos médicos: la comunidad se ve como un organismo enfermo que tiene que ser invadido por instrumentos médicos para ser curado. En el comentario anterior, el instrumento es la educación sanitaria. La expresión utilizada también implica que el trabajador de salud se encuentra fuera y que trata de entrar en el organismo. El discurso

---

<sup>173</sup> (20. Salud. Oriente).

manifiesta una distancia social que implica que el pobre se encuentra socialmente apartado. Vive en su propia sociedad, y la comunicación entre el trabajador de salud y el funcionario del gobierno y el pobre es difícil.

El informante es ajeno al sistema que trata de manejar. Trabaja en contra de una cáscara resistente que encierra el cuerpo. Las líneas de defensa son pasivas; el organismo es paciente en dos sentidos, un organismo enfermo esperando ser penetrado o invadido. El propósito de la promoción de salud es romper las defensas y llegar al núcleo del problema –*al fondo*, como lo dijo un informante.

La idea subyacente es que el penetrador posee el conocimiento relevante al igual que los instrumentos y el derecho de invadir. El otro, el objeto de la penetración, tiene que aceptar que la misma es para su bien, para tener una mejor vida, y sólo de esta forma se sobrepone a la pobreza tomando parte en el desarrollo prometido. Uno podría decir que el objetivo es llegar a la integración social. Pero esta metáfora implica que el proceso es unilateral, que el pobre no tiene mucho que ofrecer en el proceso fuera de ser dócil y cooperativo.

Cambios culturales surgidos por más educación también son necesarios para cumplir con los objetivos más específicos que son mejorar la salud de la gente. En este contexto se entendía la educación como un instrumento importante para mejorar la higiene de la población y, por consiguiente, para prevenir enfermedades. Pero asimismo la educación también es fundamental para vencer la oposición en los pueblos. Implícitamente se supone que la oposición es el resultado de la ignorancia. La educación podría cambiar la actitud de la gente para que aceptara las ideas modernas de la medicina. La educación es la herramienta que los trabajadores de salud tienen que emplear para llegar al núcleo, al fondo de los problemas, tal como lo dijo uno de los informantes.

*Más que todo le estamos llamando escuelas comunitarias, donde la idea de lo que tenemos es la totalización de la educación. Porque las escuelas se han limitado a dar sólo matemáticas, pero la inversión tiene*

*que ser totalitaria, donde abarque aspecto salud, aspecto económico, pedagógico, o sea, que debe ser complementario. (17. Salud. Occidente).*

Por medio de la organización de “escuelas comunitarias” esperan lograr una totalización de la educación y de esta forma ver las diferentes partes del plan de estudios en conjunto como un instrumento para obtener mejoría en la salud. Las escuelas no deberían concentrarse solamente en las materias tradicionales como las matemáticas. Un nuevo plan de estudios en las escuelas debería enfocar los asuntos de la salud a la par con la economía, la didáctica y cubrir aspectos importantes de la vida comunitaria. Se ha utilizado la expresión *totalitaria*, quizá refiriéndose a la idea de totalidad o completitud. Puede ser que esto sea un desliz, pero subraya la impresión de que los trabajadores de salud y los funcionarios públicos no esperan encontrar nada de valor en las comunidades pobres indígenas.

Un ejemplo del retraso de la gente se relaciona con el perfil nuevo del papel de los trabajadores de salud. Frecuentemente describieron su nuevo papel como educadores, contrastándose con el papel de los médicos tradicionales. Según un conjunto de opiniones común entre los informantes, el principal obstáculo se encuentran, tal como lo hemos visto, es la resistencia de la población a cambiar su estilo de vida. La gente, dijo el médico, prefería generalmente los servicios tradicionales antes que las nuevas ideas de prevención.

*Lo que pasa es, como dijo usted, nosotros somos para educar. Y hay que estar antes, y no en el momento. Pero recuérdese, media vez lo encierran a uno en un puesto de salud. La gente, si usted se desaparece en una semana, ellos brincan. Ellos lo que quieren es que como ya está enfermo, se le dé la medicina. Nunca aceptan ellos la educación, mientras que el centro o puesto de salud debe permanecer cerrados. (13. Salud. Occidente).*

La gente no acepta los programas nuevos de prevención de salud. La gente protesta cuando los médico-educadores salen al campo y se cierran

temporalmente los centros. El problema, según el informante, es que los promotores de salud están limitados a los centros de salud, dejando el aspecto educativo a un lado.

Para lograr cumplir con los nuevos objetivos a los que generalmente se resistían las comunidades, tenían que buscar mecanismos para superar la oposición de los pacientes. Se consideraba que la educación era un instrumento inevitable para convencer a los habitantes y hacerles aceptar la importancia de las ideas de los programas médicos modernos.

En un capítulo anterior vimos que varias entrevistas muestran una distancia social significativa entre los informantes y la gente de la que hablan. Los que trabajan en las comunidades, por ejemplo, se encuentran separados culturalmente de la gente. En algunas pocas entrevistas los informantes contaban que tenían problemas para entender la manera de razonar de la gente y por qué se oponía a lo que ellos consideraban como un mejoramiento obvio de los asuntos de salud. Uno de los médicos consideraba la educación como una posibilidad, no sólo para hacer que la gente entendiera la importancia de la medicina preventiva, sino también para que los trabajadores de salud obtuvieran un conocimiento más profundo de la situación en los pueblos: *Nosotros le damos una educación sostenible comunitaria, porque realmente a través de eso nosotros vamos a conocer.*<sup>174</sup>

El informante emplea un neologismo: *educación sostenible comunitaria*. Éste podría ser un paralelo a la idea del desarrollo sostenible, un concepto que fue introducido y se hizo común después de la conferencia de la ONU sobre el medio ambiente en Río de Janeiro en 1992.<sup>175</sup> Pero no es evidente lo que se debe sostener por medio de un programa de educación sostenible comunitaria. De todas maneras, por medio de la partici-

---

<sup>174</sup> (17. Salud. Occidente).

<sup>175</sup> Véase la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 1992. Principio 1: Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

pación de los trabajadores de salud en el sistema educativo a nivel local, la población recibiría educación sobre un comportamiento que promueve la salud; al mismo tiempo, los promotores de salud conocerán la realidad de la gente. La educación va en ambas direcciones; el informante lo entiende como un modelo más prometedor que simplemente copiar programas extranjeros. Cuando el trabajador de salud tenga más conocimiento sobre la gente local, estará mejor preparado para promover programas mejor adaptados a la realidad guatemalteca.

La idea de que el trabajador de salud o la élite política o burocrática de la capital podría aprender algo importante de la gente no aparece en ninguna de las demás entrevistas. El informante citado arriba también parece pensar que el conocimiento que se podría obtener en los pueblos podría servir para mejorar el impacto de los programas que los promotores de salud modernos luchaban para introducir en las comunidades. La enseñanza transmitida a los educadores reforzaría el proyecto de modernización, convirtiéndolo en un instrumento más eficiente de cambios sociales; por lo tanto, el conocimiento y la competencia local no se consideran valiosos en sí mismos, únicamente como un medio para reforzar la penetración de los programas de salud en las comunidades.

De manera similar, se consideraba el sistema educativo que ya estaba presente en la mayoría de las comunidades, como un aliado importante para la implementación de programas de promoción de salud. Uno de los informantes explicaba cómo podían llegar a los habitantes de los pueblos:

*Ahí el primer contacto que nosotros hacemos es con los alcaldes auxiliares. Luego con los que allá les llaman escolares, que están vinculados con todo lo que es la educación. Y coordinamos con los profesores de las escuelas, que están ubicadas dentro del perímetro de trabajo nuestro. Por ejemplo, hay comunidades que las hemos organizado a través de la colaboración de los maestros. Ellos nos reúnen a la gente. (17. Salud. Occidente).*

Los promotores de salud trabajaban a través de las instituciones políticas y los maestros. Por medio de las escuelas locales obtuvieron canales para entrar en los pueblos. Los maestros funcionaban como palancas para entrar en la comunidad, unían al doctor con la gente. Ésta también era una vía para implantar socialmente la promoción de salud y tratamiento en la comunidad, o, con las palabras de un informante, la institucionalización de los centros de salud en la comunidad.

Como refuerzo a lo anterior –donde ya se ha hecho mención de la educación como instrumento de cambio cultural, está implícita en las opiniones de los entrevistados la creencia en la transculturación. Esta misma creencia se tiene en relación con la idea de progreso o salir de la pobreza, en donde las tradiciones y costumbres indígenas se asocian con el retraso. Así, se manifiesta una relación entre la cultura indígena, los problemas de salud y la causas de la pobreza.

En la opinión de los entrevistados, el progreso se alcanza a través de un comportamiento mimético con estilos de vida occidentales; ello supone, por ejemplo, una alfabetización asociada a patrones externos a la cultura, como una castellanización. En esta lógica donde la educación aparece como instrumento para cambiar (o “atacar”) la cultura, queda claro que también los criterios de igualdad o no-valoración de la diversidad cultural son aplicados en la educación.

La mayoría de las entrevistas carece de señales de reflexión acerca del papel de los promotores de salud en relación con la distancia cultural entre ellos y la población que intentan ayudar. Las dificultades que reclaman no se analizan como posibles conflictos culturales, sino siempre como barreras a las posibilidades de mejorar la salud y el bienestar de la población elegida, a lo que ellos desean hacer. La citación a continuación podría ser una excepción:

*Yo siento que tal vez esto, en lugar de mejorar la educación y la cultura, el nivel cultural de la población, quizás lo complique más todavía, ¿verdad? Porque, digamos, nosotros que somos, que no podemos hablar*

*la lengua, nos es muy difícil hablarles a ellos y convencerlos para que cambien sus costumbres. Hay un poco negativa en cuanto a lo que es salud, ¿verdad? Porque nosotros no estamos pretendiendo venir a cambiar la cultura, ni nada de eso, sino sólo las actitudes negativas en cuanto a la salud que ellos tienen, para mejorar las cosas. (10a. Salud. Occidente).*

Esta informante reconoce la posibilidad de que el trabajo de salud en las comunidades en algunos casos podría complicar la vida de los necesitados. Está abierta a la idea de que sus actividades posiblemente dificulten la vida de la gente en los pueblos. Pero al mismo tiempo reconoce que el objetivo de los programas de salud es mejorar la cultura de la gente, y dice que el objetivo no es cambiar la cultura. Implícitamente demuestra simpatía por la idea de que la cultura indígena sea valiosa y que se le debe respetar. Sin embargo, como trabajadora de salud está convencida de que partes de la cultura se tienen que cambiar para mejorar la situación de la salud. Al parecer se encuentra en un dilema, que sin decirlo explícitamente sería: ¿cómo se puede mejorar una cultura sin cambiarla?

## **Educación como emancipación**

La mayoría de los informantes reconocía la importancia de la educación como un proyecto de modernización. Se consideraba como una vía para la prosperidad económica y cultural, para los pobres en particular y para el país en general. Pero el éxito del intento dependía de la voluntad de los pobres para cambiar su estilo de vida. Había que superar la resistencia, con mano firme si fuera necesario.

Sin embargo, en algunas entrevistas encontramos ejemplos donde se miraba la educación como una vía para habilitar a la gente por medio de ella la población podía emanciparse. Estas opiniones se deben interpretar dentro del contexto del carácter del Estado de Guatemala tal como ya lo hemos visto. Se describe el Estado como muy centralizado, frecuentemente se considera la organización burocrática y cultural como

legado del pasado o de la colonia. Aparte de enfocar el poder centralizado, el Estado no toma en cuenta la pluralidad étnica en la sociedad. Se suele caracterizar el Estado como una entidad monoétnica o etnocrática, que únicamente refleja los intereses de la élite ladina, y como consecuencia, contribuye a marginar a la mayoría indígena.

A pesar de una democracia formal, donde el derecho de voto es universal, muchos no participan en los procesos electorales; según algunos informantes, un nivel superior de información y conocimiento podría cambiar esto. Por medio de conocimientos obtenidos en las instituciones educativas, la gente se superaría y podría resistir mejor la manipulación de los políticos y otras autoridades. La educación se entiende como un medio para la participación popular, un camino para construir una sociedad más democrática. El problema de gobiernos corruptos, por ejemplo, sólo se puede resolver con un público más informado y educado, siendo menos ignorante, la población podría defender sus derechos políticos y sociales y resistirse a la explotación, como lo dijo uno de los entrevistados: [...] *menos chance va a tener el manipulador de encontrar una materia prima fácil de manipular.* (8. Vivienda. Capital).

La importancia de descentralizar la estructura de poder se considera un asunto democrático importante en este contexto. La descentralización podría incluir a la gente en el proceso de toma de decisiones sobre temas que le afectan directamente. Uno de nuestros informantes, un alto funcionario del Estado en la capital, nos contó que personalmente había trabajado duro para conseguir ciertas medidas de descentralización; esto era un tema importante, decía, pero según su experiencia, la descentralización es posible sólo cuando la población esté preparada, y la preparación consiste en educación. El conocimiento y la educación tienen que ir primero y únicamente entonces, la descentralización de las estructuras de poder sería realista:

*¿Y cómo estamos preparados para descentralizar allí? Olvidémoslo. Todavía no. No vamos a crear un conflicto mayor que el que tenemos.*

*Reforcemos educación, forcemos salud, creamos la infraestructura para poder hacer esa descentralización. Desgraciadamente, yo no lo veo a corto plazo. Yo lo exigía como una cosa inmediata porque era más ignorante de lo que soy ahorita. (8. Vivienda. Capital).*

Este informante nos contaba que había sido más entusiasta en un principio y había exigido la introducción inmediata de reformas democráticas. Ahora había llegado a entender que la descentralización sólo se podía llevar a cabo a largo plazo. Desde su punto de vista hay varias condiciones que se tienen que cumplir antes de una posible descentralización. La más importante es la educación. Y una educación superficial no es suficiente. Tiene que ser un programa de educación completa –*capacitación total*– explicó.

No es completamente obvio lo que quiso decir con esto. Al parecer el informante insiste en la idea de que la educación tiene que ser completa, en otras palabras, cubrir diferentes áreas y aspectos de la vida de la población. Aquí aparenta estar de acuerdo con la citación en la página 178-179, también tiene que ser profunda. El conocimiento superficial y la información elemental no son suficientes. De todas maneras, el informante insiste en la exigencia de que la educación venga primero, y solamente entonces se podrían obtener mejoramientos de salud e infraestructura, pudiéndose implementar proyectos de autogobierno; cualquier reforma prematura podría ser peligrosa y llevar a la violencia y la inestabilidad. Una estructura más democrática, incluyendo la participación popular en proyectos de autogobierno, solamente sería factible más adelante, cuando la gente estuviera preparada para asumir un papel más activo y participar en los procesos políticos del país. Según estos puntos de vista, cambios profundos y completos de la mentalidad y las habilidades de la población, por medio del sistema educativo, son esenciales y condicionales para reformas democráticas.

## Educación como ideología

Muchos de los informantes hablaban de las deficiencias del sistema educativo actual del país. Fue descrito como corrupto, ineficaz y con sueldos miserables para los profesores. Pese a estos defectos, la élite guatemalteca parece estar de acuerdo en la importancia de la educación como estrategia para reducir la pobreza en el país.

Según la opinión reiterada de varios entrevistados, el papel de la educación sería cambiar hábitos, costumbres, concepciones y prácticas desfavorables. Así se aprecia una tendencia en las consideraciones de los entrevistados de favorecer procesos de aculturación o de “ladinización” en un marco de referencia occidental como signo de progreso. La adherencia a una identidad étnica indígena como la de hablar una lengua maya se considera un “problema”. La solución para el retraso extendido es la educación.

En los discursos de la élite la educación tiene propiedad ideológica, funciona como un concepto amplio y borroso que concilia las incompatibilidades fundamentales en la sociedad, los informantes que defienden ideas diferentes sobre la sociedad y los seres humanos pueden apoyar la difusión de la educación, precisamente porque esta manera de enfrentarse a la pobreza se puede fundamentar en una variedad de ideas y valores. Su apoyo puede basarse en que refuerza un proyecto donde los indígenas cambian su estilo de vida para formar parte del mundo moderno “ladino”. La educación también se puede apoyar por ser un proyecto de superación donde los indígenas pobres construyen sus propios proyectos políticos y económicos.

La educación es la solución de varios problemas diferentes y parece reunir a diferentes posiciones ideológicas. Al parecer hay un paralelo con el proceso que Hewitt estudia cuando repasa la discusión sobre las reformas de la política de bienestar en Gran Bretaña. Tanto las fórmulas neoliberales como las socialdemócratas presentan varios principios contradictorios. Las retóricas en cada caso son viables, no obstante;

siempre y cuando las diferencias se mantienen dentro de una construcción ideológica. Ésta es exactamente la función de las ideologías:

*Por el hecho de que la ideología presenta una lógica coherente que enmarca una gama de valores diferentes, la justificación ideológica de una acción política es viable.*<sup>176</sup>

---

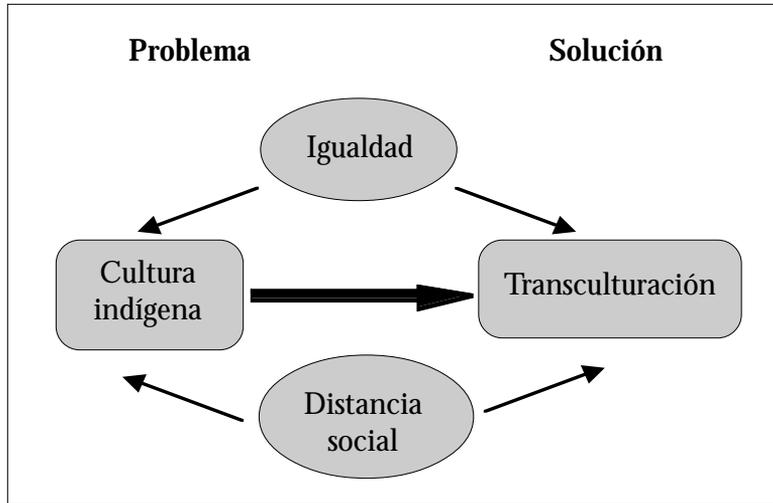
<sup>176</sup> Hewitt (1992: 45).

## Pobreza y cambio cultural

**E**n el análisis de los discursos de los informantes nos hemos concentrado en tres dimensiones: modelos causales, valores y distancia social.

Podemos resumir los resultados principales del análisis de la siguiente manera:

1. Los representantes de la élite en nuestra muestra relacionan la pobreza de Guatemala con la manera de pensar, el estilo de vida y las tradiciones de los indígenas. La cultura indígena es la causa dominante de la pobreza.
2. Por consiguiente, la solución del problema de la pobreza sería centrarse en cambiar las partes nocivas de esa cultura. Esta tarea ha sido asignada al sistema educativo. La educación se convierte en un proyecto de transculturación.
3. La exigencia de la transculturación, o de cambiar la cultura indígena, se justifica por la ideología de la igualdad.
4. La insistencia en la transculturación también se basa en la distancia social entre la élite y los pobres.



Tanto teórica como empíricamente, los diferentes elementos en los discursos de los informantes son interdependientes, lo cual se puede reflexionar de la siguiente manera.

Las propuestas para solucionar un problema social dependen de cómo se entiende y cómo se define el problema; es decir, cómo se construye socialmente. En el análisis de los discursos de los informantes pudimos detectar una conexión lógica entre lo que consideraban el núcleo del problema de la pobreza y lo que creían que podría aliviar o resolver el problema. Por el hecho de que entendían que el problema se relacionaba estrechamente con el estilo de vida indígena, habría que orientarse hacia ese estilo de vida para combatir la pobreza, por tanto habría que cambiar la cultura como parte de un esfuerzo para mejorar las condiciones de vida y reducir el sufrimiento de los pobres. Según los discursos de la élite, la transculturación es una condición básica para el desarrollo y la reducción de los niveles de pobreza.

Esto no representa ningún punto de vista nuevo en la historia de Guatemala, el régimen liberal de finales del siglo XIX y la Revolución

guatemalteca de los años 1944 y 1954 defendían ideas similares. En ese entonces se entendía que la ladinización de la población indígena era un requisito para el desarrollo y la prosperidad. Las ideas de nuestros informantes coinciden en este punto con la actitud persistente de la élite guatemalteca frente a la población indígena.

Según nuestros informantes, el mejoramiento de la cultura de los pobres sólo se puede lograr si se les incluye en un programa educativo. Esto tampoco constituye una idea nueva. En Guatemala, como en otras partes, la educación se suele considerar como una herramienta necesaria y eficiente para transformar a los incivilizados en ciudadanos más valorados. Hasta hace poco, ese objetivo ha formado parte del sistema educativo público, y ha sido formulado expresamente en sus programas. Sin embargo, en los años 90, el gobierno de Guatemala se comprometió con reformas constitucionales donde la pluralidad étnica se valora y respeta.<sup>177</sup> Apenas encontramos rastros de estas ideas en nuestras entrevistas. Los informantes entendían que la tarea de las escuelas consistía en cambiar la cultura de la población indígena y no protegerla. Estos cambios se consideraban como requisitos indispensables para reducir la pobreza y mejorar la situación sanitaria del país. La educación como instrumento para la transculturación era la solución principal para el problema de la pobreza en Guatemala.

Los informantes apoyaban una ideología de igualdad. Todos, incluyendo los indígenas pobres, deberían ser tratados de la misma manera en los programas públicos. Partes de las tradiciones, las costumbres y el estilo de vida indígenas se consideraban deficientes en relación con lo que era deseable y correcto. La norma con la que se compara las deficiencias es la cultura occidental ladina. Así como aparece

---

<sup>177</sup> Solstad, Marit (2001): *Kan utdanningsreform bidra til demokratisering i Guatemala?* (¿Es posible que una reforma educativa pueda contribuir a la democratización en Guatemala?) i Ekern, Sten og Bendiksbj, Trygve (red.): *Guatemala - demokratisering og kulturelt mangfold*, (Guatemala - democratización y diversidad cultural), Institutt for menneskerettigheter, Universitetet i Oslo.

en los discursos de la élite, la ideología de la igualdad refuerza un proyecto transcultural porque podría legitimar las iniciativas para suprimir las expresiones de diferencias étnicas. Los derechos sociales y la ciudadanía de los indígenas pobres se vinculan con los requisitos de un cambio cultural.

Creemos que el fuerte apego de los informantes a la idea de la igualdad basada en la cultura ladina no sólo hace legítimas las soluciones propuestas –es decir disminuir o hacer desaparecer las diferencias entre los distintos grupos étnicos haciendo los mayas más ladinos. La ideología de la igualdad también podría explicar por qué el problema de la pobreza se relaciona tan estrechamente con el estilo de vida indígena en la mente de nuestros informantes; al parecer es difícil conciliar las ideas republicanas de igualdad con las variaciones culturales reales del país. Las diferencias se vuelven un problema, no sólo porque se cree que promueven la pobreza y las enfermedades, sino también porque rompen con los valores fundamentales de la élite.

Pensamos que la distancia social entre los informantes y los indígenas pobres contribuye en la forma que el problema de la pobreza es socialmente construido. Una identificación más fuerte con –o un entendimiento más profundo del estilo de vida indígena, impediría la tendencia de definir tal cultura como un problema social o el causante de tales problemas. Una menor distancia social entre la élite y los mayas podría debilitar la aprobación del proyecto transcultural tan sobresaliente en nuestro material. La significativa distancia cultural encontrada entre los informantes y los pobres puede explicar por qué hay tan pocas objeciones o dudas referente a la propuesta de transculturación y también el hecho de que no hayan encontrado nada de valor en la cultura indígena.

La configuración de los elementos discursivos encontrados en las entrevistas con la élite implica que los indígenas pobres debieran renunciar a las partes de su cultura que la élite encuentra nocivas o indeseables. Como recompensa a esos sacrificios, los pobres obtendrán ciertos derechos y una promesa de un mejor bienestar. Éstos son requisitos

insensatos para aliviar la pobreza. También contradicen los principios sobre los derechos de los indígenas aceptados por el Estado de Guatemala al firmar los tratados de la ONU y la OIT; y no concuerdan con los Acuerdos de Paz entre el gobierno y la guerrilla. Una alternativa sería reconocer el derecho a ser diferentes, y basar la política contra la pobreza en ideas distintas sobre ciudadanía e igualdad.<sup>178</sup>

---

<sup>178</sup> Una discusión de ese tema queda fuera del objetivo del presente estudio. Existen muchos libros y artículos que discuten estos temas. Véase, por ejemplo, Kymlicka (1995), Perez-Bustillo (2001), Navarro (2001).

## El carácter del Estado y los discursos de la élite

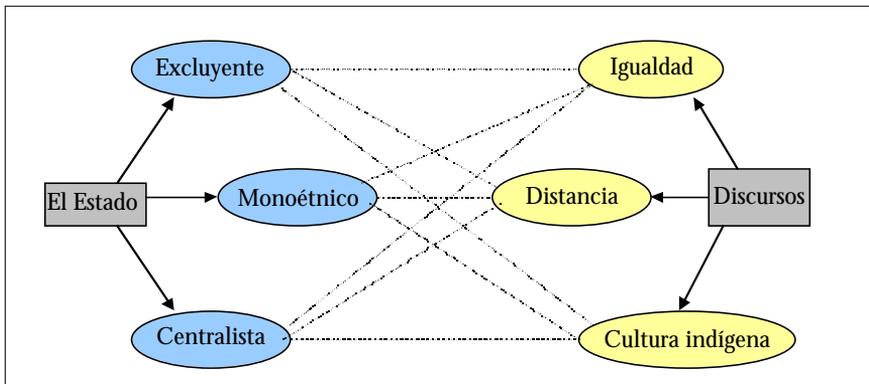
La primera parte de nuestro análisis trató el carácter y función del Estado Guatemalteco. Haciendo un esfuerzo de síntesis, la visión sobre el carácter del Estado guatemalteco se puede concebir en tres características: monoétnico, centralista y excluyente. También hemos notado que pese a varios cambios políticos y administrativos, esas características han persistido. Son funciones que están fuertemente plantadas en la tradición política del país. En otras palabras, son funciones que son reproducidas y mantenidas por las estructuras sociales en la sociedad guatemalteca.

El carácter centralista y excluyente del Estado están estrechamente ligados, por ello el mismo tiende a delimitarse frente a las exigencias de participación del pueblo y al mismo tiempo el poder se concentra en un lugar específico –la capital, y está arraigado en una parte específica de la élite. El efecto de la centralización del poder se refuerza por una tendencia autoritaria y antidemocrática que también encontramos en la manera de trabajar de los dos últimos gobiernos. Este estilo de trabajo político genera mucha oposición y protestas, y existen varias propuestas y proyectos para descentralizar el aparato administrativo. Una de las principales metas es reducir la función excluyente del Estado.

En una sociedad compuesta por diferentes pueblos y estratos sociales, tal como la que encontramos en Guatemala, la función centralista y excluyente del Estado también tiene una dimensión étnica importante. Aunque el Estado parezca cerrado en general, se limita especialmente frente a la participación de la población indígena. De esta manera adquiere un carácter monoétnico, donde la mayoría indígena apenas participa en los foros y los núcleos donde se concentra el poder político.

La segunda parte de la investigación se centró en los discursos de la élite sobre la pobreza y el alivio de la misma. Analizamos estos discursos según tres categorías amplias: las causas de la pobreza, ideología y valores, y distancia social. Al concluir nuestro estudio, queremos discutir la posible existencia de relaciones entre el carácter del Estado y los discursos de la élite, y de ser así, cómo se podrían interpretar tales relaciones. Puede parecer un poco atrevido sostener que la idea de la élite sobre el fenómeno de la pobreza se relacione con las funciones más generales del Estado guatemalteco. Como respuesta diríamos que el fenómeno de la pobreza en Guatemala constituye un punto decisivo para toda la nación. La reducción de la pobreza es tanto una meta para la política del Estado como una premisa para lograr un desarrollo social y económico para toda la población.

No podemos decir si los representantes de las élites que hemos entrevistado son representativos para toda la gente que está vinculada con el aparato estatal. Responder a preguntas como ésta requeriría una aproximación distinta a la que hemos utilizado. Tratamos de montar algunas hipótesis sobre una correspondencia entre la función del Estado y los discursos encontrados en las entrevistas. Esa correspondencia podría ser un elemento para explicar por qué el carácter del Estado parece ser tan inmovible; podemos pensar que el discurso de las élites burocráticas y profesionales indica actitudes, modelos conceptuales e ideologías que contribuyen a que ese carácter no cambie.



# El Estado guatemalteco y los discursos de las élites

## Causas

**E**n primer lugar, vamos a discutir el carácter del Estado en relación con las ideas de la élite sobre las razones de la pobreza en el país. En el contexto que nos interesa aquí, la pobreza y el desarrollo, la cultura indígena fue consecuentemente descrita y evaluada en términos negativos. Era común explicar la extensión de la pobreza justamente con referencias a la cultura indígena, al mismo tiempo encontramos la idea que esa cultura es muy difícil de cambiar; Las costumbres parecen ser “arraigadas”. La manera de vivir, las creencias y las preferencias de los pobres indígenas son peligrosas y dañinas, también son inmóviles e impenetrables a los esfuerzos que con buenas intenciones tratan de mejorarlas. Estos modelos conceptuales encontrados en las entrevistas contribuyen a –y legitiman– que el aparato estatal se cierre a las capas sociales que tienen esas características. Según ellos, una apertura democrática podría ser muy peligrosa para el funcionamiento del aparato estatal. Lo excluyente puede entenderse como una autodefensa, como una inmunización contra una invasión indeseable. Igual resultado tiene el evitar hablar de ello, al no enfocar las diferencias y la marginación.

La pobreza y las prácticas culturales vistas como dañinas, son vinculadas con lo indígena en la sociedad, y el Estado responde retirando su vinculación con estos grupos, pero al mismo tiempo abriéndose hacia algunas capas ladinas. De esta manera, el rasgo excluyente del Estado es selectivo en lo étnico y ello conduce a la consolidación de un Estado monoétnico en una sociedad multiétnica.

Descentralización en Guatemala implica en términos generales que la competencia para la toma de decisiones se transfiere de la capital hacia las áreas rurales. En los discursos de las élites entrevistadas, las prácticas y culturas dañinas son vinculadas con la vida rural. Los ejemplos que los entrevistados utilizan para ilustrar lo problemático en las prácticas y culturas son casi en su totalidad tomados de los pobres indígenas en el área rural. Encontramos también acá una correspondencia entre el discurso sobre el indígena pobre y una función por parte del Estado: su centralización.

Finalmente, podemos concluir en que parece haber una conexión entre la idea de la élite sobre las razones de la pobreza y el carácter centralista, excluyente y monoétnico del Estado. Al parecer, los discursos de la élite encajan bien con las funciones del Estado.

## **Ideología**

La ideología de la igualdad republicana es muy evidente en los discursos investigados. Aplicada en una sociedad estratificada y con diferencias extremas entre la riqueza y la miseria, esa noción de lo que es justo, contribuye a que sea muy difícil armar programas que contengan mecanismos de discriminación positiva hacia categorías sociales, como pobres o indígenas. De hecho, esa ideología podría bien dejar la distribución de la pobreza tal cual es, porque todos tienen –por lo menos en la teoría– las mismas posibilidades para superarse y salir de su situación, si ésta se valoriza como indeseable.

Pero la realidad no es así. La gran mayoría de los pobres no reúne las condiciones necesarias para trabajar y así salir de la miseria por su propia cuenta. Evidentemente, ser pobre se correlaciona negativamente con las posibilidades de participar en los procesos de toma de decisiones políticas. Como lo hemos señalado anteriormente, la pobreza se centra particularmente en las áreas rurales indígenas en el país, y por lo tanto,

se necesita una política social completa dirigida selectivamente hacia los pobres y en especial hacia los indígenas pobres. A largo plazo, esto podría iniciar una mayor actividad política organizada, donde los mismos indígenas pobres puedan presentar ideas en los procesos de toma de decisiones que afecten sus condiciones de vida. La ideología de igualdad republicana constituye un obstáculo a esto, y así contribuye a mantener un Estado excluyente, monoétnico y centralista.

## **Distancia social**

Los discursos de la élite señalan una marcada distancia social frente a la población indígena. Esta distancia social se puede apreciar como parte de la función centralista del Estado. Pero la tendencia a centralizar el poder crea una distancia social entre la élite y la población. Esta brecha entre los funcionarios y políticos, por un lado, y la población pobre, por el otro, contribuye también a mantener la concentración del poder, obstaculizando que exigencias e ideas alternativas logren sobresalir en los procesos de toma de decisiones.

También pareciera que el conocimiento sobre los pobres y la cultura indígena fuera hasta cierto punto limitado. Las ideas de la élite se marcan por estereotipos negativos, por ejemplo: sobre su falta de madurez política e incompetencia general para tomar responsabilidad por sus propias vidas. Esto conduce a aproximaciones paternalistas hacia los pobres y sus problemas, en parte contradiciendo la ideología de la igualdad liberal que se encuentra en los discursos de la élite. De esta manera se excluye a los pobres de la discusión sobre la esencia del problema de la pobreza y cómo podría solucionarse o reducirse.

Debido a esto creemos que las características centralistas, monoétnicas y excluyentes del Estado se relacionan con el hecho de que la élite en poca medida se identifica con la población indígena. Posiblemente, por la falta de identificación y una distancia social considerable, los conocimientos de la élite sobre la cultura indígena son tan limitados.

Esto también contribuye a que los representantes del Estado se limiten a recibir impulsos y exigencias de estos grupos. Podemos considerar el Estado monoétnico y excluyente como una expresión institucionalizada de la distancia social que existe entre la élite y la población indígena.

Los discursos de las élites entrevistadas muestran que ellas, en poca medida, están conscientes de que su situación social está relacionada con la suerte de los pobres y los pueblos indígenas. Falta la conciencia de una interdependencia orgánica. Esa falta de conciencia puede reducir las posibilidades para que se introduzcan políticas institucionalizadas solidarias para combatir la pobreza en el país. Aunque sí hay numerosas iniciativas para abrir espacios para los pueblos indígenas, para descentralizar el proceso de toma de decisiones y para incluir a la población en general en las instituciones políticas, las barreras constituidas por la conceptualización de las élites son importantes y pueden ser decisivas para que se concreten esos esfuerzos en cambios significativos.

## Conclusión

Hablamos de relaciones entre características del Estado y elementos discursivos encontrados en las entrevistas con las élites. ¿En qué, concretamente, consiste esta relación? No tenemos fundamento para decir que el contenido de los elementos discursivos en las entrevistas con las élites es la causa de por qué el Estado es centralista, excluyente y monoétnico. No se trata de relaciones causales, preferimos un término más débil, *correspondencia*, para denominar la relación. Nuestro argumento es que el discurso contribuye al sostenimiento y la legitimación de un orden social que se reproduce de otras maneras, y que no podemos investigar con el material nuestro. Pero los elementos discursivos que hemos encontrado en las entrevistas pueden contribuir a una explicación de por qué el Estado ha tenido –y sigue teniendo– un carácter centralista, excluyente y monoétnico.

# BIBLIOGRAFÍA



# BIBLIOGRAFÍA

ARENAS Bianchi, Carla, Hale, Charles R. y Palma Murga, Gustavo (eds.) (1999). *Racismo en Guatemala? Abriendo el debate sobre un tema tabú*. Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (AVANCSO), Guatemala.

Asamblea de la Sociedad Civil (1996). *Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria*. Acuerdos de Paz, Guatemala.

ARRIOLA, Aura Marina (1995). "La cuestión étnica en la revolución 1945-54", en *Estudios Interétnicos*, USAC, No. 3, octubre, Guatemala.

BALDWIN, Peter (1990). *The politics of social solidarity*. Cambridge University Press, Cambridge.

BAUMAN, Zygmunt (1998). *Work, consumerism and the new poor*. Open University Press, Buckingham.

BECKER, Howard S. F. (1973). *Outsiders. Studies in the Sociology of Deviance*. The Free Press, New York.

BERGER, Peter L. and Luckmann, Thomas (1967). *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Penguin Books, Harmondsworth.

BEST, Joel (ed.) (1995). *Images of issues. Typifying Contemporary Social Problems*. Aldine de Gruyter, New York.

- BLAXTER, Mildred (1983). "The causes of disease. Women talking", en *Social Science & Medicine*, 17, 59-69.
- CASAUS Arzú, Marta Elena *et al.* (1998). "La recomposición del bloque en el poder y el retorno de las élites familiares centroamericanas (1979-1996)", en *Estudios Internacionales*, Guatemala, vol. 9, No. 17; enero-junio.
- CASAÚS Arzú, Marta Elena (1998). *La metamorfosis del racismo en Guatemala*. Editorial Cholsamaj, Guatemala.
- CASTILLO González, Jorge Mario (1985). "Interpretación de la evolución de la Administración de Guatemala, Administración Indígena", en *Revista de Abogados de Guatemala*, vol. 16, (documento de uso docente del Programa de Maestría en Administración Pública), INAP, Guatemala.
- CIEN (Centro de Investigaciones Económicas Nacionales) (2000). *Descentralización*. Plan de Gobierno del FRG 2000-2004, Guatemala.
- CEH (Comisión de Esclarecimiento Histórico) (1999). *Guatemala. Memoria del Silencio*. Guatemala.
- DÁVILA, Fernando Antonio (1846). *Bosquejo del Curato de Quetzaltenango*, Guatemala.
- DEAN, Hartley and Melrose, Margaret (1999). *Poverty, Riches and Social Citizenship*. MacMillan Press, Houndsmill.
- VAN DIJK, Teun (1998). *Ideología, una aproximación multidisciplinaria*. Editorial Gedisa, Barcelona, España.
- DURKHEIM, Émile (1964). *The division of labor in social life*. The Free Press, New York.

- EIDE, Asbjørn (1997). "Human Rights and the elimination of poverty", en Kjøenstand, Asbjørn and Veit Wilson, John H.: *Law, Power and Poverty*. The Comparative Research Programme on Poverty (CROP), Bergen.
- FLORES, Sergio (1987). "El comportamiento de la burocracia civil estatal guatemalteca". Tesis de post-grado en Administración Pública, INAP, Guatemala.
- FLORES C., Sergio A. y equipo (2000). *La constitución de la identidad nacional democrática*. DIGI-Ciencia Política, USAC e IRIPAZ, Guatemala. (en proceso de edición).
- FÄGERLIND, Ingemar and Saha, Lawrence J. (1989). *Education and National Development. A Comparative Perspective*. Pergamon Press, Oxford.
- GARCÍA Laguardia, Jorge Mario (1996). *Política y Constitución en Guatemala. La Constitución de 1985*, Guatemala.
- GRANDIN, Gregory (1999): "Por la regeneración de la raza y el progreso material de la ciudad: la nacionalización de la etnicidad en Quetzaltenango", en Piel, Jean y Little-Siebold, Todd: *Entre comunidad y nación*. CIRMA, Guatemala.
- Gobierno de la República (2001). *El drama de la pobreza en Guatemala. Un informe sobre los rasgos de esta privación y sus efectos sobre la sociedad*. Guatemala.
- HABERMAS, Jürgen (1994). "Luchas por el reconocimiento en el Estado Democrático de Derecho", en *Estudios Internacionales*, No. 9, enero-junio, IRIPAZ, Guatemala.

- HALL, Stuart (1997). "The work of representation", en Hall, Stuart (ed.): *Representation. Cultural Representations and Signifying Practices*, Sage, London.
- HERNÁNDEZ Sifontes, Julio (1965). *Realidad jurídica del indígena guatemalteco*. Editorial Universitaria, Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala.
- HERNÁNDEZ Sifontes, Julio (1965). *Realidad Jurídica del Indígena Guatemalteco*, Editorial Universitaria, Colección Editorial Universitaria vol. 3, Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala.
- HEWITT, Martin (1992). *Welfare, Ideology and Need. Developing Perspectives on the Welfare State*. Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead.
- VON HOEGEN, Miguel (1990). *La organización comunitaria en Guatemala. Apuntes y reflexiones*. ASIES, Guatemala.
- VON HOEGEN, Miguel y Palma, Danilo (1999). *Los pobres explican la pobreza. el caso de Guatemala*. Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Serie Económico, Guatemala.
- HOSSAIN, Naomi and Moore, Mick (1999). "National Élites and poverty. Élite Perceptions of Poverty: Bangladesh", en IDS-Bulletin, 30, 2, 106-116.
- Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH) (1999). Guatemala. Tomo I.
- Informe de GESTA (1998). *Mesa redonda visualizando la Guatemala del siglo XXI*. Vesper Society, Guatemala.

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) (1990). *Descentralización y desconcentración administrativa en Guatemala*. Guatemala.

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) (1990a). *La reforma del Estado guatemalteco*. Cuaderno, No. 1, Guatemala.

JUARROS, Domingo (1981). *Compendio de Historia del Reino de Guatemala*, Guatemala.

LARIOS Ochaíta, Gabriel (1995). *Nueve años de control constitucional*. Corte de Constitucionalidad, Guatemala.

LARRAÑAGA, Osvaldo (2000). “Educación y superación de la pobreza en América Latina y el Caribe”, en Zevallos, José Vicente (ed.): *Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*. United Nations Development Programs, RLA/92/009.

LAHERA B., Eugenio (2000). “Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas”, en *Revista del CLAD*, No. 16, febrero.

LIPSKY, Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy*, Russel Sage Foundation, New York.

LITTLE-SIEBOLD, Todd (1999). “La centrifugación del Estado: sueños centralistas, realidades locales, formación, deformación y reformación del Estado guatemalteco, 1871-1945”, en *Mesoamérica*, CIRMA, Guatemala.

DE LEÓN Escribano, Carmen Rosa (1998). “Democracia en Guatemala”, en *Fortaleciendo espacios. La sociedad civil*. IDEA, Guatemala.

LÆGREID, Per og Olsen, Johan P.(1978). *Byråkrati og beslutninger (Bureaucracy and decisions)*. Universitetsforlaget, Bergen.

- MARSHALL, T. H. (1965). *Class, Citezenship and Social Development*. Doubleday, New York.
- MARTÍNEZ Peláez, Severo (1994). *La patria del criollo. Ensayo de interpretación de la realidad colonial guatemalteca*. Ediciones en Marcha, Guatemala.
- McCLEARY, Rachel M. (1999). *Imponiendo la democracia. Las élites guatemaltecas y el fin del conflicto armado*. Artemis Edinter, Guatemala.
- MENMAGUA (1998). *Situación de pobreza del pueblo maya de Guatemala*. Mesa Nacional Maya de Guatemala, Guatemala.
- MIDRÉ, Georges (1995). *Bot, bedring eller brød? Om bedømming og behandling av sosial nød fra reformasjonen til folketrygden (Penitance, Betterment or Bread? On the judgement and treatment of social wants from the Reformation to the Welfare State)*. Universitetsforlaget, Oslo.
- MONZÓN García, Samuel Alfredo (1998). "Conceptos fundamentales sobre Estado y políticas educativas". Facultad de Humanidades, USAC. (Documento fotocopiado para docencia.)
- OSZLAK, Oscar (1980). "Políticas públicas y regímenes políticos". documento INAP, Guatemala. (Documento de Docencia, Maestría en Administración Pública.)
- OSZLAK, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1985). "Estado y políticas estatales en América Latina". Documento INAP, Guatemala.
- PADILLA, Leonel (1999). "Identidad democrática", en *Estudios Internacionales*, vol. 10, No. 20, julio-diciembre, IRIPAZ, Guatemala.

- PÉREZ Brignoli, Héctor (1994). *De la ilustración al liberalismo. Historia General de Centroamérica*. Tomo 3, FLACSO, Costa Rica.
- PIEL, Jean y Little-Siebold, Todd (1999). *Entre comunidad y nación*. CIRMA, Guatemala.
- PINTO Soria, Julio César (1999). "Identidad, Estado y nación en Centroamérica. Un estudio historiográfico (Primera Parte)", en *Política y Sociedad*, No. 37, 13-34, Escuela de Ciencia Política, USAC, Guatemala.
- Programa de Naciones Unidas (PNUD) (1998). *Guatemala: los contrastes del desarrollo humano*. Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, Guatemala.
- Programa de Naciones Unidas (PNUD) (1999). *El rostro rural del desarrollo humano*. Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, Guatemala.
- REIS, Eliza P. (1999). "National Élites and poverty. Élite Perceptions of Poverty: Brazil", en *IDS-Bulletin*, 30, 2, 127.
- REMHI (1998). "El entorno histórico", en *Guatemala Nunca Más*, Tomo III, ODHAG, Guatemala.
- REYES Illescas; Miguel Angel (1998). *Patrimonialismo y participación*, FLACSO, Guatemala.
- RIVERA Irías, Ariel (1981). *Notas sobre la evolución histórica del sector público de Guatemala*. Centroamericana de Administración Pública, Costa Rica.
- SARBIN, Theodore R. and Kitsuse, John I. (ed.) (1994). *Constructing the Social*, Sage, London.

- SKOCPOL, Theda (1985). *El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual*. Cambridge University Press, Cambridge. (Traducción: Fabián Chueca.)
- SOLANO Solano, Mario (1996). *Investigación sobre el votante costarricense*. La Universidad para la Paz, Costa Rica. (Texto de circulación restringida).
- SOLARES, Jorge (1995). *Derechos humanos desde la perspectiva indígena en Guatemala*, FLACSO Guatemala, Guatemala.
- SPECTOR, Malcolm and Kitsuse, John I. (1977). *Constructing Social Problems*. Cummings, Menlo Park.
- STEPHENS, John I. (1969). *Incidents of travel in Central América, Chiapas and Yucatán*. New York. (1. ed. 1841.)
- SUBIRATS, Joan (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. MAP, Madrid.
- DE SWAAN, Abram (1988). *In care of the State*. Polity Press, Cambridge.
- DE SWAAN, Abram, Manor, James, Øyen, Else and Reis Elisa P. (2000). "Élites Perceptions of the Poor: Reflections for a Comparative Research Project", en *Current Sociology*, 48, no 1., 43-54.
- TARACENA Arriola, Arturo (1997). *Invencción criolla, sueño ladino, pesadilla indígena*. Porvenir, San José, Costa Rica.
- TOBAR Cruz, Pedro (1971). *Los montañeses. La fracción de los lucios*. Editorial Universitaria, Guatemala.

- TORRES-RIVAS, Edelberto (1998). “Acerca del Estado Moderno en Guatemala”, en *Definiciones. Un Estado en tiempos de paz*. CIEN-CIPE, Guatemala.
- TOURAINÉ, Alain (1999). *¿Podremos vivir juntos?* Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina.
- VARGAS Velásquez, Alejo (1994). “Análisis y evaluación de políticas públicas”. Carta Administrativa, abril-junio, Guatemala.
- VERBA, Sidney *et al.* (1987). *Élites and the Idea of equality. A Comparison of Japan, Sweden, and the United States*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- WEBER, Max (1977). *Qué es la burocracia*. Editorial La Pleyade, Buenos Aires, Argentina.
- WOODWARD, Ralph Lee, Jr. (1995). *El régimen conservador y la fundación de la república, Historia General de Guatemala*. Tomo IV, Asociación de Amigos del País, Guatemala, 1995.
- WOOLGAR, Steve and Pawluch, Dorothy (1985). “How shall we move beyond constructivism?”, en *Social Problems*, 33, 160-162.



**ANEXO**



## **Anexo. Lista de siglas de instituciones**

AID	(US) Agency for International Development
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
BANVI	Banco Nacional de la Vivienda
CEH	Comisión de Esclarecimiento Histórico
CIEN	Centro de Investigaciones Económicas Nacionales
CIRMA	Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica
CONAVI	Consejo Nacional de Vivienda
CUC	Comité de Unidad Campesina
DAVI	Dirección de Asentamientos Humanos y Vivienda
DIGI	Dirección General de Investigación de la USAC
FHA	Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas
FIS	Fondo de Inversión Social
FODIGUA	Fondo de Desarrollo Indígena
FOGUAVI	Fondo Guatemalteco de la Vivienda
FONAPAZ	Fondo Nacional para la Paz
FRG	Frente Republicano Guatemalteco
GTZ	Misión Técnica Alemana
IDEA	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral

IDESAC	Instituto para el Desarrollo Económico y Social de América Central
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
INACOP	Instituto de Fomento de Cooperativas
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública
INDE	Instituto Nacional de Electrificación
INE	Instituto Nacional Estadística
INFOM	Instituto de Fomento Municipal
INFOP	Instituto de Fomento de la Producción
MONAP	Movimiento Nacional de Pobladores
MSAS	Ministerio de Salud y Asistencia Social
ODHAG	Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala
ORPA	Organización Revolucionaria Pueblo en Armas
PAN	Partido Avanzado Nacional
PNUD	Programa de Naciones Unidas de Desarrollo
REMHI	Recuperación de la Memoria Histórica (Proyecto Interdiocesano)
SEGEPLAN	Secretaría General de Planificación.
SIAS	Sistema Integrado de Atención en Salud
UFCO	United Fruit Company
USAC	Universidad de San Carlos de Guatemala



La presente edición de *Élite ladina, políticas públicas y pobreza indígena* se terminó de imprimir en los talleres de *Magna Terra editores S.A.* en junio de 2002. El tiro consta de 500 ejemplares en papel bond.