

**Análisis sociopolítico de la gestión
pública en el marco de la reforma del
Estado y de la interculturalidad**

Rolando Castillo Quintana

Eduardo Rolando Castillo Quintana

Guatemalteco, economista y sociólogo. Sus estudios incluyen una licenciatura en Ciencias Económicas por la Universidad de San Carlos de Guatemala; maestría en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración para el Desarrollo (INAD) en Guatemala; maestría en Derechos Humanos por la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, y una maestría en Sociología del Desarrollo por la misma Universidad. Cuenta con el Diplome de Troisième Cycle en Relaciones Económicas Internacionales de la Universidad de París I, Panteón Sorbonne, y estudios posdoctorales en el London School of Economics and Political Science, específicamente en el área de *Agribusiness in Central America*. Ha dirigido varios proyectos encaminados al fortalecimiento del Estado de Derecho, la Democracia Participativa y la Interculturalidad; fue fundador de la Escuela de Gobierno y Gestión Pública en Guatemala. Actualmente dirige el Proyecto Sistemas de Apoyo a la Presidencia/Vicepresidencia (SIGEP), y es asesor del Vicepresidente de la República, Eduardo Stein.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:

Vicepresidencia de la República

6ta. Av. y 5ta. Calle, Zona 1

Guatemala - Guatemala

Tel.: (502)22302802

Fax: (502)22302802

E-mail: rcastill@guate.net.gt

rcastillo@sigep.gob.gt

La idea de ciudadanía emerge en el mundo de la posguerra fría no como una expresión del liberalismo, que pudo haberla originado en su versión de mitad del siglo XX, sino como manifestación de resistencia a un liberalismo presuntamente global y presuntuosamente universal, que no conoce como legítima la intervención del Estado en la regulación de las relaciones entre las personas y el mercado.

Análisis sociopolítico de la gestión pública en el marco de la reforma del Estado y de la interculturalidad *

En el año 1894, 107 principales Maya-k'ichee enviaron una petición a las autoridades ladinas¹ de Quetzaltenango. El petitorio decía lo siguiente: "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; 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 compuestos de indígenas, todos amantes del trabajo, casi todos propietarios de bienes raíces, absolutamente respetuosos con las autoridades constituidas. Pues bien: a pesar de ello los indígenas carecen de verdadera representación en el ayuntamiento"².

En este *extraordinario* petitorio están condensados los ingredientes esenciales de la Democracia, incluyendo un planteamiento de ciudadanía basada en la propiedad, el trabajo y el cultivo de la inteligencia. Se trata de una etnicidad que no se opone a la construcción de la nación ni a la búsqueda de igualdad civil y política.

Cincuenta años más tarde, poco después del fin de la Segunda Guerra Mundial, el sociólogo británico Thomas H. Marshall publica su libro *Citizens and Social Class*, clásico que sirve de soporte teórico al estudio del PNUD "La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas"³. Como se sabe,

Recibido: 21-08-2006. Aceptado: 15-01-2007.

(*) Versión revisada del documento presentado en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, del 7 al 10 de noviembre de 2006.

Marshall secciona la noción de ciudadanía distinguiendo tres elementos: lo civil, lo político y lo social. Le ha sido muy criticado el hecho que encontró un desarrollo cronológico demasiado secuencial. Pero reconociendo que no se trata de desarrollos autónomos que ocurren una vez que ha concluido el proceso precedente, puesto que los traslapes son evidentes, como él mismo lo advirtió, y sosteniendo que es posible que se produzcan avances e incluso retrocesos en cualesquiera de los elementos, puede continuarse con menos aprensiones la reconstrucción de la propuesta analítica de Marshall. Esto se demuestra con claridad en el estudio del PNUD, en una América Latina marcada por la heterogeneidad en la aplicación de los llamados derechos del ciudadano.

Para Marshall, los derechos civiles están compuestos por "los derechos necesarios para la libertad individual": libertad de expresión, de pensamiento y religiosa; derecho a la propiedad privada y a la conclusión de contratos; y el derecho a la justicia. Los derechos políticos se relacionan con el derecho a participar en el ejercicio del poder político, como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de los miembros designados para integrar tales cuerpos. Los derechos sociales son definidos dentro de un rango que va "desde el derecho al bienestar y la seguridad económica hasta el derecho a compartir con el resto de la comunidad la herencia social y a vivir la vida como un ser civilizado de acuerdo con los estándares prevaletentes en la sociedad" (Marshall, 1965: 8). La primera reacción es que mientras la afirmación e incluso la identificación de los derechos civiles y políticos no parece problemática, la tercera definición es extraordinariamente amplia.

El principal reto en la actualización del pensamiento de Marshall es, a nuestro parecer, la adecuación de sus propuestas a las condiciones cambiantes del mundo de la época posterior a la guerra fría. Su utilidad es innegable. La idea de ciudadanía emerge en el mundo de la posguerra fría no como una expresión del liberalismo, que pudo haberla originado en su versión de mitad del siglo XX, sino como manifestación de resistencia a un liberalismo presuntamente global y presuntuosamente universal, que no conoce como legítima la intervención del Estado en la regulación de las relaciones entre las personas y el mercado. Ése es, en cierto modo, el mejor de los legados de la noción marshaliana de ciudadanía. No hay ciudadanía en un mercado total; los consumidores no son

El Estado plural acogería en su seno la diversidad étnica y cultural de una nación. Vasto y profundo, éste es uno de los debates más importantes de la actualidad; y la forma y el contenido del futuro de nuestra sociedad en un contexto de globalización dependerá de cómo lo solucionemos.

ciudadanos porque carecen de derechos. Sólo les compete el deber de la realización del lucro individual.

¿Por qué la reforma del Estado?

Uno de los debates más importantes de nuestros tiempos a escala mundial es la reforma del Estado. De manera sucinta, esta reforma abarca cinco grandes problemas muy interrelacionados entre sí:

Uno es la delimitación del tamaño del Estado; otro, la definición de su papel regulador. En el primero están comprendidas las ideas de privatización y tercerización; en el segundo, la cuestión de la regulación vinculada a la intervención en mayor o menor grado por parte del Estado en el funcionamiento del mercado.

El tercero es de índole económico administrativo: la recuperación de la capacidad financiera y administrativa para implementar las decisiones políticas. En otras palabras, la superación de la crisis fiscal, la redefinición de las formas de intervención en el plano económico y social, y la superación de la forma burocrática de administrar el Estado.

Los dos últimos son de tipo político: el aumento de la gobernabilidad, entendida como la capacidad política del gobierno para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar; y el paso de un Estado homogéneo a uno plural. En el primero están incluidos dos aspectos: la legitimidad del gobierno ante la sociedad y la adecuación de las instituciones políticas para la intermediación de intereses (Bresser Pereira, 1997: 2-3)⁴. El Estado plural acogería en su seno la diversidad étnica y cultural de una nación. Vasto y profundo, éste es uno de los debates más importantes de la actualidad; y la forma y el contenido del futuro de nuestra sociedad en un contexto de globalización dependerá de cómo lo solucionemos. Para ello, volvamos a dar un vistazo rápido al concepto clave de la reforma del Estado: la ciudadanía, y cómo ésta empieza a tomar forma en el transcurso de la historia reciente de Guatemala.

Retomando el planteamiento de Marshall (1965: 9), la ciudadanía sería "aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad; sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica". Por consiguiente, la democracia es ciudadanía.

Tal definición no fue, por supuesto, totalmente nueva. Más bien se trataba del último resultado de un largo proceso cuyo

La noción de reorganización étnica nos da un marco conceptual útil para el activismo de los pueblos indígenas, ya que se refiere a formas de reorganización en varias dimensiones: social, económica, política y cultural, que explican tanto la persistencia como la transformación de la etnicidad.

origen puede encontrarse en la Grecia clásica. Es un proceso en el que la visión tradicional del ciudadano como sujeto de deberes acabó sustituida por esta nueva definición centrada en los derechos.

Es así que el debate actual está centrado en dos opciones: una, la reforma de un Estado homogéneo que no contempla la diversidad de la nación, la cual está centrada en los derechos individuales; otra, la reforma para un Estado plural en función de una ciudadanía cuya característica principal es su diversidad y donde hay un espacio para el ejercicio de sus derechos tanto individuales como colectivos. La noción de reorganización étnica nos da un marco conceptual útil para el activismo de los pueblos indígenas, ya que se refiere a formas de reorganización en varias dimensiones: social, económica, política y cultural, que explican tanto la persistencia como la transformación de la etnicidad. Así, los pueblos o comunidades indígenas no pueden concebirse como grupos homogéneos, pues los conflictos de facciones, generaciones, clases, géneros y otros son parte integral de los procesos de reorganización étnica que hacen posible su pervivencia. Los siglos de resistencia indígena se manifiestan con claridad en el ejercicio de sus derechos, como lo plantea con claridad Iturralde (2002: 24).

Los movimientos indígenas (en plural, porque no hay un movimiento indígena en América Latina, ni hay un movimiento indígena en cada país, hay varios movimientos indígenas en la región, tantos como la diversidad de los pueblos) tienen unos veinticinco años de estar operando en América Latina de una manera bastante clara. Surgen a mediados de la década de los setenta en su expresión contemporánea, sin negar todos los antecedentes que hay a lo largo de la historia. Cooperan durante muchos años al margen, digámoslo así, de la democracia, o al margen del panorama electoral, porque a veces llamamos democracia al hecho de que hay elecciones simplemente.

El proceso clásico liberal de conquista de la ciudadanía ha sido el proceso de desindigenación: la manera de deshacerse de los indígenas fue hacerlos ciudadanos, castellanizarlos, hacerlos propietarios, individualizarlos, darles el voto, captarlos para la política y para los empleos públicos. Ésta era una forma de desindigenizar bajo el ropaje de ciudadanizar. En nuestros países, los indígenas se van haciendo ciudadanos ellos mismos, no porque la Constitución diga que todos son ciudadanos, tampoco porque les den el voto, ni porque se quiten restricciones: que sólo pueden ser

La democracia es la expansión de la ciudadanía sustantiva, sin exclusiones de nada ni de nadie. Es una construcción colectiva basada en la inclusión, que implica la característica más importante de su población: su diversidad. Sin ella no habrá ciudadanía plena ni democracia completa.

electores los propietarios, etcétera, etcétera; la historia que conocemos. Se van haciendo ciudadanos porque hay un movimiento, una dinámica del movimiento social indígena que va entrando en el escenario democrático, y va entrando a su manera, de una manera que nos es difícil entender, que no es la manera en que los partidos políticos quisieran que los contingentes de electores indígenas ingresen, sino la manera *sui géneris* que combina movilizaciones civiles con participación electoral.

Por esta razón, en Guatemala, el petitorio de los principales de Quetzaltenango de 1894, citado en la introducción del presente ensayo, no ha sido respondido a plenitud aún. La democracia es la expansión de la ciudadanía sustantiva, sin exclusiones de nada ni de nadie. Es una construcción colectiva basada en la inclusión, que implica la característica más importante de su población: su diversidad. Sin ella no habrá ciudadanía plena ni democracia completa.

Es de esperar que la introducción de mecanismos de participación en un espacio deliberativo consolide la democracia guatemalteca, haciendo efectivo el pluralismo y la competencia de visiones y propuestas que necesita nuestro régimen representativo. La tarea implica la innovación institucional, así como la introducción de una nueva gramática social y cultural de organización y de resolución de conflictos. Como arreglo institucional, la democracia deliberativa precisa que se creen espacios públicos de representación, negociación y concertación, y toda una tecnología social de comunicación y arbitraje. Desarrollar y rediseñar el Estado para permitir esta forma de interacción con la sociedad civil significa la redefinición de las prioridades a partir de las demandas expresadas por la población, y negociadas con el resto de actores de acuerdo con reglas previamente acordadas. Esto, sin duda representa una labor colosal.

Pese a la riqueza de formas participativas a escala local, sectorial o específica, capaces de generar una nueva matriz política y una nueva gramática de participación y concertación, no han podido cambiarse en varios países latinoamericanos las estructuras tradicionales de poder que preservan la situación de exclusión a escala nacional. Diferentes instancias deliberativas locales han probado ser eficientes para la movilización, la inclusión, la resignificación de las identidades sociales y la participación. No obstante, condicionadas por políticas macroeconómicas y sociales de

Se propone retomar los principios fundamentales de la democracia deliberativa: el reconocimiento, la participación y la redistribución para que gradualmente podamos pasar a un Estado plural que reconozca las diferencias y desarrolle la igualdad de oportunidades.

carácter nacional, han resultado insuficientes para promover una efectiva redistribución de la riqueza.

Con todo ello presente, se propone retomar los principios fundamentales de la democracia deliberativa: el reconocimiento, la participación y la redistribución para que gradualmente podamos pasar a un Estado plural que reconozca las diferencias y desarrolle la igualdad de oportunidades.

El primero de los elementos es el *reconocimiento*. La democracia involucra procesos psicosociales básicos de reconocimiento de los otros: respeto de derechos ciudadanos generales, relaciones básicas de fraternidad y una comunidad mínima de valores que posibiliten la estima social, tanto la jerarquizada, o condición social, como la simétrica, o solidaridad (Fleury, 2005). Las luchas por el reconocimiento de los sectores con identidades y demandas excluidas de la agenda pública han sido el motor de búsqueda de nuevas formas de construcción de la institucionalidad democrática y han actuado también como factor que promueve la redistribución. La justicia social no se encuentra limitada a la redistribución, o a la lucha de clases, sino que incluye, cada vez más, reivindicaciones relativas al género, la raza, la etnia, la sexualidad, la religión, la nacionalidad, etc. Para evitar que las luchas por el reconocimiento disloquen las luchas por la redistribución en lugar de enriquecerlas, se propone un concepto de reconocimiento que no sea identitario, sino que promueva la interacción por encima de las diferencias y las sinergias a través de la redistribución (Fleury, 2005). En otras palabras: la interculturalidad.

El segundo elemento es la *participación*. Respecto a ella basta señalar que la participación en espacios públicos deliberativos constituye un requisito para la ampliación de la ciudadanía, ya que es imposible hacer que los derechos se conviertan en referencias que estructuren identidades ciudadanas en una sociedad que destituye, por todos lados, a cada uno y a todos de su lugar de reconocimiento.

La democratización de la esfera pública depende de espacios públicos de representación y negociación, donde los derechos puedan afirmarse como medida para administrar conflictos y como parámetro para el reordenamiento de la vida económica y social.

El tercer elemento es la *redistribución*, tomando en cuenta que la paridad de la participación sería el principio normativo necesario para reunir reconocimiento y redistribución en un mismo concepto de justicia social. Sin embargo, aunque ésta es una condición

Si aceptamos la existencia de la diversidad profunda en nuestra sociedad y el pluralismo cultural como base de la igualdad y del respeto a las diferencias, la interculturalidad tiene mucho que hacer en nuestra sociedad, como método y como meta.

importante para permitir una mayor redistribución, no lo es para cambiar las condiciones que generan las desigualdades. La experiencia reciente demuestra que el reconocimiento y la participación en situaciones donde no ocurre la redistribución han generado insatisfacción y desconfianza frente a las instituciones democráticas (Fleury, 2005).

Es así que el proyecto democrático guatemalteco es la transición al Estado plural. A diferencia de cuando las crisis de gobernabilidad en la región se resolvían con la interrupción del régimen democrático, las crisis actuales sólo podrán ser resueltas mediante la profundización de la democracia. Esto depende de la refundación del pacto de poder y no sólo de las reglas de su ejercicio y su institucionalidad.

La cimentación de las bases (ya mencionadas: respeto, participación y redistribución) para la construcción de un Estado plural se tornan en la tarea urgente para Guatemala. Dadas nuestras características poblacionales y nuestro desarrollo histórico, semejante proyecto implica enfrentar decididamente la intolerancia, la exclusión, la discriminación y el desprecio por el otro. Estos males, que impiden la construcción de la patria y el desarrollo integral de nuestras potencialidades y riquezas materiales y humanas, hallan raíz nutriente en el fenómeno totalizante y vergonzoso del racismo.

¿Por qué la interculturalidad?

Si aceptamos la existencia de la diversidad profunda en nuestra sociedad y el pluralismo cultural como base de la igualdad y del respeto a las diferencias, la interculturalidad tiene mucho que hacer en nuestra sociedad, como método y como meta. La interculturalidad se convierte en una meta y un método de construcción de la democracia en sociedades diversas. Se entiende como un planteamiento pluralista sobre las relaciones humanas que debería haber entre actores culturalmente diferenciados en el contexto del Estado democrático y participativo, y de la nación pluricultural, multilingüe y multiétnica.

La promoción sistemática y gradual de la interculturalidad debe venir desde el Estado y desde la sociedad civil, fomentando espacios y procesos de interacción positiva que vayan abriendo y generalizando relaciones de confianza, reconocimiento mutuo, comunicación efectiva, diálogo y debate, aprendizaje e intercambio, regulación pacífica del conflicto, cooperación y convivencia. Todo este

proceso se fundamenta sobre la base de tres principios (Giménez, 1999):

1. El principio de ciudadanía, que implica el reconocimiento pleno y la búsqueda constante de igualdad real y efectiva de derechos, responsabilidades y oportunidades, así como la lucha permanente contra el racismo y la discriminación.

2. El principio del derecho a la diferencia, que conlleva el respeto a la identidad y derechos de cada uno de los pueblos, grupos étnicos y expresiones socioculturales de Guatemala.

3. El principio de unidad en la diversidad, concretado en la unidad nacional, no impuesta, sino construida por todos y asumida voluntariamente.

Cuando proponemos la interculturalidad como planteamiento sobre el cual se construyen las relaciones humanas que deberían existir, estamos asumiendo que esta perspectiva marca una meta, una finalidad. La interculturalidad señala como objetivo a alcanzar la armonía entre las culturas, la armonía entre sus pueblos y expresiones socioculturales. Ahora bien, nuestra conceptualización va más allá de esa postulación en tanto meta; se concibe también como una propuesta de promoción desde ya de esas relaciones. Es meta y es instrumento, es objetivo y es plan de acción (Castillo, 2002).

Uno de los aspectos que más llama la atención del racismo en todo el mundo es su capacidad de recreación y de mutación a lo largo de la historia. En el caso de Guatemala, como en el resto del mundo, se ha producido una transformación del concepto, no sólo en su estructura semántica, sino en sus prácticas y manifestaciones, en sus lógicas y estrategias, así como también en sus espacios, tanto geográficos como institucionales. En este sentido, se puede afirmar que se ha producido una globalización del racismo, y Guatemala no ha salido indemne de este proceso.

Partamos de lo que dice el literato guatemalteco Eduardo Halfon (2006): "el racismo, como la tos, no se puede ocultar. Emerge porque existe suprimido, y lo suprimido generalmente emerge de una manera impulsiva y súbita y muy violenta y camuflada siempre en las palabras, en el lenguaje, en los chistes y en las bromas. Nos delatamos en el lenguaje. Allí desenmascaramos la realidad que tanto deseamos esconder, que enfáticamente tratamos de negar. Si el lenguaje es la casa del ser, como proponía el filósofo alemán Martín Heidegger, la casa del guatemalteco está fundida

La valoración exagerada de las diferencias reales o imaginarias entre grupos étnico-culturales, en detrimento de unos y en favor de otros, sirve al propósito de avalar, justificar y perpetuar una situación de explotación u opresión -un sistema de dominación.

sobre la discriminación y cimentada sobre el racismo y en cualquier momento tiembla un poquito y se desmorona sobre todos. El lenguaje coloquial del guatemalteco -sus expresiones y dichos y en especial sus chistes y bromas- es un lenguaje ardientemente racista, siendo el indígena y la cultura del indígena los blancos fáciles para desembocar todo el suprimido odio racial".

El racismo vendría a ser como el cáncer invisible que afecta a todos los órganos del cuerpo, que muta y se transforma de múltiples formas y expresiones. La discriminación sería entonces como el tumor que aparece como manifestación externa o extrema de la enfermedad; sin embargo, no es la única, existen otras variantes: la segregación, el prejuicio, el estereotipo, la burla, etc.

Más allá de las metáforas, se concibe aquí al racismo como:

La valoración generalizada y definitiva de unas diferencias, biológicas o culturales, reales o imaginarias, en provecho de un grupo y en detrimento del otro, con el fin de justificar una agresión y un sistema de dominación. Estas actitudes pueden expresarse como conductas, imaginarios, prácticas racistas o ideologías que como tales se expanden a todo el campo social, formando parte del imaginario colectivo. Pueden proceder de una clase social, de un grupo étnico o de un movimiento comunitario; o provenir directamente de las instituciones o del Estado, en cuyo caso hablaremos de racismo de Estado. Puede ocupar distintos espacios de la sociedad dependiendo de que la relación de dominación tenga su origen en una clase, un grupo étnico, un movimiento comunitario o el Estado (Casaús, 2006)⁵.

De más está recalcar, quizá, que la valoración exagerada de las diferencias reales o imaginarias entre grupos étnico-culturales, en detrimento de unos y en favor de otros, sirve al propósito de avalar, justificar y perpetuar una situación de explotación u opresión -un sistema de dominación.

El racismo opera como un mecanismo generador y reproductor de desigualdades y exclusiones económicas, sociales y políticas a favor de un grupo determinado. No obstante, se naturaliza con gran facilidad; se vuelve cotidiano y, con ello, virtualmente invisible. Se integra tan plenamente a la estructura y a la vida ordinaria de la sociedad que se detecta mejor cuando se exagera, cuando emerge en situaciones de crisis de dominación, de desgarramiento sociopolítico (por ejemplo, durante la etapa de violencia política que asoló a Guatemala en la segunda mitad del siglo pasado) o de

cambios económicos sistémicos mundiales (como la desintegración del bloque socialista y la globalización, con su secuela de crisis de los Estados nacionales).

Cuanto más desestructurada es una sociedad y mayores son las diferencias y las desigualdades sociales y culturales que alberga, mayores son también las probabilidades de acudir al racismo como mecanismo de justificación de la dominación de un grupo sobre otros. Asimismo, cuanto mayor sea el conflicto y la violencia prevaleciente en una sociedad, y cuanto menor sea la capacidad del Estado de servir de mediador entre los intereses ciudadanos, mayores probabilidades habrá de brotes, conductas o actitudes racistas.

El racismo provoca y refleja pérdida de interacción, y aun de las posibilidades mismas de comunicación entre grupos y culturas diferentes que conviven en un mismo espacio o territorio. Constituye un fracaso de las relaciones sociales (Wieviorka, 1992). Es, pues, sobre todo, fracaso de la comunicación humana.

Puede, por tanto, hablarse de que las diferentes percepciones y manifestaciones del racismo son algo propio de sociedades enfermas porque en ellas no se respetan los derechos humanos. El racismo constituye una percepción y un sentimiento enfermo. El racismo percibe el mundo y las relaciones sociales desde una lógica de desigualdad radical. Ello vale también para el nuevo racismo, de acuerdo con el cual los otros son tan total o absolutamente disímiles en cuanto a su credo, su cultura o su etnia, que es en extremo difícil que puedan, o deban, ser considerados como semejantes.

Ahora bien, el racismo no es mera ideología, una forma de pensar o un conjunto de opiniones, creencias o prejuicios. Consiste también en un sentimiento, una antipatía, un desagrado que conlleva subestima, hostilidad e irrespeto ante otros. Es un deseo enfermo (*ill will*) que se contrapone a las virtudes de la tolerancia, la benevolencia y la justicia, representando así una inmoralidad injustificable. Como quiera que estas virtudes representan valores políticos (democráticos) esenciales, el racismo ataca la posibilidad misma de la comunidad política.

La identidad también es afectada por el racismo que impera, lo que a su vez afecta la construcción de ciudadanía. Hasta hace poco tiempo en Guatemala había una cierta dicotomización de la sociedad en dos grupos: indígenas y ladinos. Se suponía que el racismo operaba de forma mecánica y exclusiva de los ladinos

El racismo es un fenómeno holístico, total o totalizante. Abarca el conjunto de la sociedad y el Estado, enquistándose en la médula misma del poder.

hacia los indígenas. Sin embargo, gracias a estudios históricos y antropológicos recientes, esta dicotomía ya no parece tan evidente, y son otros los actores sociales y políticos desde los que parte el racismo. Resulta difícil, y además arriesgado, dividir la sociedad guatemalteca en categorías étnicas olvidándose del concepto básico de ciudadanía. Como lo ha expresado González Ponciano (2004): "el hecho de dividir a la población entre indígenas y ladinos es lo que ha impedido examinar el papel que ha jugado la blancura en la reproducción de la mentalidad hegemónica del país y esta dicotomía es la que ha oscurecido la presencia histórica de otros grupos, entre ellos los blancos y los mestizos".

Más allá de sus implicaciones ético-políticas, en la medida en que profundiza las situaciones de pobreza y exclusión social, e impide la formación de capital social, el racismo es claramente un obstáculo al desarrollo humano de una nación y al ejercicio de la democracia.

El racismo es un fenómeno holístico, total o totalizante. Abarca el conjunto de la sociedad y el Estado, enquistándose en la médula misma del poder. Se manifiesta en diferentes espacios con diferentes lógicas, dependiendo del momento histórico, de la correlación de fuerzas sociales y políticas, y de la modificación y negociación de las identidades.

Varias lógicas fundamentales e interdependientes conforman el fenómeno del racismo:

- La lógica de la desigualdad justifica un sistema de explotación económica con base en la diferencia o en la supuesta incapacidad del otro para poseer o adquirir bienes tangibles (capital) o intangibles (educación, cultura).
- La lógica de la diferencia valida relaciones de dominación sobre la base de una supuesta inferioridad, derivada de diferencias genéticas o culturales valorizadas en términos absolutos, invariables e irreducibles.
- La lógica de la inferiorización étnica o cultural integra y se apoya en las dos anteriores, de manera de justificar la explotación económica y la jerarquización social y política concomitante.
- La lógica de la discriminación justifica un sistema político asimétrico, que rechaza o margina del espacio público con pretextos raciales o culturales.
- La lógica de la segregación enfatiza la delimitación de fronteras entre los diferentes grupos étnicos, muchas veces territoriales (ejemplo de la geografía política guatemalteca: rural/urbano),

El Estado racista decide quién vive, quién no, y cómo se vive o sobrevive, amparándose en una legislación homogénea, sin respeto a la diversidad.

pero también en el orden de lo intangible (límites sociales o psicológicos) (Casaús, 2006).

En una sociedad con índices bajos de racismo estas lógicas aparecen disociadas. Pero cuando el racismo es institucional y su presencia fuerte, se funden, y resulta difícil distinguir cuál precede o impulsa a las otras.

Análisis socio político de la gestión pública

La cuestión de las lógicas y los espacios del racismo permite abordar el papel que ha jugado -o juega aún- el Estado en la conformación de modelos racistas excluyentes y autoritarios de nación. El racismo ha constituido uno de los principales mecanismos o tecnologías de poder del Estado moderno (Foucault, 1992). Ha permitido a clases o grupos étnicos el ejercicio de una dominación y opresión desde el mismo Estado. El Estado racista decide quién vive, quién no, y cómo se vive o sobrevive, amparándose en una legislación homogénea, sin respeto a la diversidad. En nombre de la "igualdad de derechos" y de la "soberanía", el racismo de Estado opera de acuerdo con una lógica de exclusión y aun de exterminio.

Muchos guatemaltecos consideran que el Estado y sus instituciones son los principales generadores de racismo. Éste se ejerce desde el poder de forma sistemática e impide el ejercicio de la democracia. Por su conformación histórica y por la influencia del positivismo, el Estado guatemalteco posee estructuras e instituciones políticas y jurídicas que no reconocen a la nación como multiétnica, multilingüe y pluricultural. Ello constituye un factor de exclusión política y de discriminación para amplias mayorías.

Comprender la esencia y los mecanismos del racismo de Estado (o racismo institucional) es clave para su desmantelamiento, así como para ir sentando las bases de un Estado plural, en el que las políticas públicas favorezcan al conjunto de la ciudadanía y promuevan una igualdad de trato y de oportunidades entre todos los grupos que la conforman⁶. En la medida en que se trata específicamente del racismo contra los pueblos indígenas, y no de la discriminación en general, conviene adoptar una segunda acepción estrecha, limitada a la esfera de lo étnico-racial, por lo demás tan importante en un país como Guatemala, donde casi la mitad de la población es indígena.

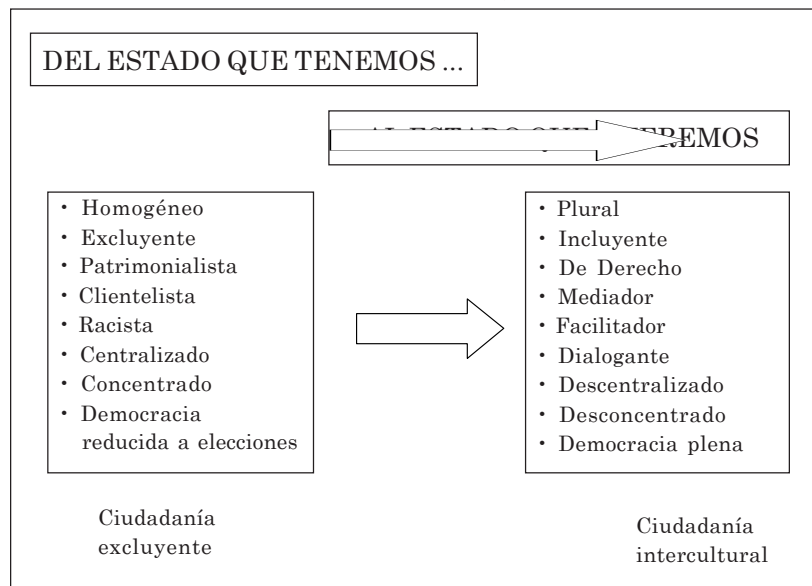
Uno de los estudios de mayor relevancia de la reciente investigación desarrollada por la Vicepresidencia de Guatemala en torno

al fenómeno del racismo y la discriminación, ha puesto de manifiesto que, además de los factores descritos en los párrafos anteriores, el racismo y la discriminación tienen un costo económico que incide directamente sobre el PIB del país e indirectamente sobre la capacidad de producir riqueza. El costo de la discriminación étnico-racial en Guatemala se estimó para 2003 en Q 6.339,1 millones, el cual representó el equivalente al 3,3% del PIB de ese año (Romero, 2006).

Del Estado que tenemos al Estado que queremos

El Cuadro N° 1 permite visualizar, en forma esquemática y reducida, la trayectoria necesaria para la construcción del Estado plural tomando como bases fundamentales el reconocimiento y respeto, la participación y la redistribución.

**Cuadro N° 1
Reforma del Estado, 2004**



Fuente: Elaborado por Rolando Castillo y Cecilia Skinner-Klée.

Dentro de este contexto mayor se plantea mejorar la sensibilidad y capacidad de respuesta de la burocracia hacia los temas planteados. Esto, y la capacidad de gestionar un nuevo Estado inteligente, requiere acelerar esfuerzos de capacitación para la gestión pública a nivel gerencial.

El aumento constante de prácticas interculturales que desarrollen el asociacionismo y la confianza tanto interpersonal como institucional permitirá aumentar y fortalecer el capital social del país.

Esta premisa nos ubica en la importancia que tiene el capital humano para la gestión de un Estado plural. Por tal razón se planteó en Guatemala la creación de una Escuela de Gobierno y Gestión Pública, como iniciativa para la formación de funcionarios de alto nivel comprometidos con la gestión de un Estado plural. Esta entidad está concebida para fortalecer la comunidad política y la comunidad académica para que conjuntamente sean capaces de impulsar el desarrollo democrático del país, dar sostenibilidad a esta visión en el tiempo y constituirse como representantes de la diversidad del país.

Mediante la formación de una nueva generación de funcionarios con una visión clara del Estado que queremos, lo cual incluye el combate al flagelo del racismo y de la discriminación, es como estamos fomentando la interculturalidad y la tolerancia para la convivencia pacífica en los ámbitos locales y nacionales, con el fin de lograr ese Estado plural para todos⁷.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, para la transición de un Estado homogéneo a uno plural se hace imperativo desmontar el racismo y la discriminación, accediendo así a que por lo menos florezcan dos fenómenos fundamentales que admitan pasar puntos de no retorno y que permitan no sólo consolidar la democracia, sino encarar mejor tanto la desigualdad como la pobreza de la población:

1. El aumento constante de prácticas interculturales que desarrollen el asociacionismo y la confianza tanto interpersonal como institucional permitirá aumentar y fortalecer el capital social del país, teniendo consecuencias, entre otras, en el incremento en el nivel de generación de riqueza y de competitividad internacional, y en una inserción activa, positiva y beneficiosa en los procesos de globalización.

2. La relación positiva y productiva de las diferencias impulsará, en el siglo del conocimiento, la riqueza centrada en la persona humana y el desarrollo centrado en la gente. El mayor conocimiento y explotación de nuestro glorioso pasado permitirá que la renta heredada de los antepasados se convierta en una renta actual que posibilite no sólo salir de la pobreza, sino encarar mejor el porvenir.

Notas

(1) Nombre con que usualmente se denomina a la población no indígena en Guatemala.

(2) Grandin (2000).

(3) <http://democracia.undp.org>, 20-10-2006.

(4) Connotado intelectual y economista político brasileño cuyas teorías sociales están principalmente influenciadas por Marx, Weber, Keynes, y por el estructuralismo latinoamericano. Ha sobresalido en economía por la revisión del modelo clásico de crecimiento económico y la adopción de una visión particular sobre la dependencia; también en teoría política, por su profundización sobre las transiciones hacia la democracia y las reformas de la administración pública y del Estado.

(5) Se refiere a la definición elaborada en "La metamorfosis del racismo", en Casaús (2002).

(6) Ver "Política pública para la convivencia y la eliminación del racismo y discriminación racial", en <http://www.sigep.gob.gt>.

(7) Se refiere a uno de los lineamientos para una visión estratégica de la Escuela de Gobierno y Gestión Pública en Guatemala. Ver la propuesta educativa para la formación de capital humano para la gestión pública y la construcción de ciudadanía en <http://www.escueladegobierno.gob.gt>.

Bibliografía

- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1997), "A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismo de controle", Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Cadernos MARE de Reforma do Estado, N° 1).
- Casaús, Marta Elena (2002), *La metamorfosis del racismo en Guatemala*, Guatemala, Editorial Cholsamaj.
- _____ (2006), *Diagnóstico del racismo en Guatemala*, Guatemala, Serviprensa. v. 1 y v. 3.
- Castillo Quintana, Rolando (2002), "Diversidad e interculturalidad en el proceso de paz de Guatemala", en *Democracia, ciudadanía y diversidad: el debate político*, Guatemala, PNUD, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.
- Fleury, Sonia (2005), "Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad", en *Instituciones y Desarrollo*, Vol. 1 N° 16, Barcelona.
- Foucault, Michel (1992), *Genealogía del racismo: de la guerra de las razas al racismo de Estado*, Madrid, Ediciones La Piqueta (Colección Genealogía del Poder, N° 21).
- Giménez, Carlos (1999), "Guía sobre interculturalidad", Guatemala, PNUD (Colección Cuadernos de Q'anil, N° 1). Q'anil B - Proyecto de Interculturalidad, Políticas Públicas y Desarrollo Humano

- Sostenible. PNUD (GUA/97/015).
- González Ponciano, Ramón (2004), "La visible invisibilidad de la blanca y el ladino como no blanco en Guatemala", en *Hegemonía del mestizaje: cultura política en Centroamérica de 1920 al presente*, Darío Euraque, Jeffrey Gould y Charles Hale (eds.), Guatemala, Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica.
- Grandin, Greg (2000), *The Blood of Guatemala: a History of Race and Nation*, Durham, Duke University Press (Latin America Otherwise).
- Iturralde, Diego (2002), "Ciudadanía y diversidad en Bolivia y Ecuador", en *Democracia, ciudadanía y diversidad: el debate político*, Guatemala, PNUD, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.
- Halfon, Eduardo (2006), "Torres de marfil", en *Diagnóstico del racismo en Guatemala*, Guatemala, Serviprensa. v. 4.
- Marshall, Thomas Humphrey (1965), "Citizenship and Social Class", en *Class, Citizenship and Social Development*, Thomas Humphrey Marshall, New York, Anchor.
- O'Donnell, Guillermo (1998), "Polyarchies and the (un) Rule of Law in Latin America", Notre Dame, University of Notre Dame. Kellogg Institute (Working Paper, N° 254).
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, PNUD.
- Romero, Wilson (2006), "Los costos de la discriminación étnica en Guatemala", en *Diagnóstico del racismo en Guatemala*, Guatemala, Serviprensa. v. 1.
- Wieviorka, Michel (1992), *El espacio del racismo*, Barcelona, Paidós.