



# CRISE:

Centre for Research on Inequality,  
Human Security and Ethnicity

# IN BRIEF

## Desigualdades Grupales y Violencia Política: Retos de Política y Prioridades en Bolivia, Guatemala y Perú<sup>1</sup>

Este documento informativo resume los hallazgos y retos de política de los casos de países latinoamericanos considerados en el programa de investigación CRISE. El objetivo fundamental de la investigación fue entender el rol de la desigualdad horizontal ó grupal en el marco de la aguda y prolongada desigualdad que experimentan los países estudiados, y la relevancia de la desigualdad grupal para la violencia política. Los casos escogidos fueron Bolivia, Guatemala y Perú. Los tres países tienen las poblaciones indígenas más grandes en términos proporcionales.

### 1. Principales hallazgos

#### Sobre la desigualdad horizontal:

- Encontramos que un número significativamente mayor de población indígena vive en la pobreza ó en la pobreza extrema. Encontramos que la población indígena tiene menor acceso a servicios públicos y tienen menos educación que la población no indígena. Las mujeres indígenas se encuentran en la peor situación. El acceso a la educación está mejorando pero la calidad mejora en menor grado.
- Las percepciones sobre la identidad confirman la relevancia de la etnicidad. Se preguntó si los orígenes étnicos ó raciales afectaban sus posibilidades de empleo en el sector público ó privado: en Bolivia y Perú casi dos tercios manifestó que sí, mientras que en Guatemala la mitad afirmó que sí para el caso del sector público y 37% para el sector privado. El resultado más firme fue el de Bolivia,

donde 76% de la población indígena en la muestra sintió que la etnicidad afectaba sus posibilidades de trabajar para el estado.<sup>2</sup>

- En relación a las desigualdades políticas, en general, encontramos una exclusión de la población indígena de los estamentos más altos del estado y de los partidos políticos. En Guatemala y Perú, la presencia indígena todavía es limitada en el nivel nacional pero mejora en los niveles locales. En Bolivia, la presencia indígena en las instituciones estatales y políticas se ha incrementado constantemente desde la elección de autoridades en los gobiernos locales a principios de los 1990s, culminando el 2005 con la elección de Evo Morales, el primer presidente indígena de América Latina.
- En relación a las desigualdades culturales, se han dado pasos importantes en el reconocimiento de los derechos culturales indígenas. Las políticas oficiales que activamente reprimen la vestimenta indígena, costumbres y la lengua ya no son la norma. Sin embargo, los pasos hacia un reconocimiento formal son todavía vacilantes en Perú y Guatemala. En el caso de este último, la educación bilingüe se ha permitido desde fines de 1980s, pero la lengua maya tiene un estatus ambiguo de 'reconocimiento estatal' que no alcanza a un status oficial; en la práctica esto limita el acceso a los servicios públicos para la población que no habla fluidamente el español.

#### Sobre la etnicidad y su relación con la violencia política:

- La etnicidad en América Latina es compleja y existe una cantidad sorprendente de fluidez entre grupos. Como en otras partes del mundo, los límites entre grupos tienden a variar con el tiempo y las localidades, pero la 'fluidez' en América Latina también se refiere al fenómeno de individuos que se mueven entre grupos étnicos.
- La supresión de la etnicidad y los problemas de discriminación y de prejuicio son un problema serio en el Perú, haciendo particularmente problemática la elaboración de políticas para aliviar las desigualdades horizontales.
- Las desigualdades étnicas son causa y consecuencia de la violencia política en Perú y Guatemala, aunque los grupos en conflicto, tanto en Guatemala como en Perú, no eran movimientos étnicos. En Bolivia, en contraste, los mecanismos de acomodamiento político han sido reinventados continuamente, de maneras que han reducido la amenaza de violencia masiva.

#### Sobre la persistencia de la desigualdad:

- En los tres casos, la desigualdad horizontal está profundamente arraigada en una larga historia de discriminación y prejuicio, pero con diferencias importantes.
- En Perú, la profundidad del arraigo necesita ser entendida en términos de la interacción entre la geografía, la trayectoria económica y la estructura política y social a lo largo del tiempo, que resulta en un alto grado de interiorización de la subordinación. Aunque Sendero Luminoso no fue un movimiento étnico, la desigualdad estuvo relacionada con la violencia experimentada en los 1980s y 1990s, y las consecuencias de la violencia profundizaron las desigualdades horizontales aun más.

- En Bolivia, una historia diferente permitió mucho más activismo de los grupos indígenas, y la interacción de la geografía con esta historia llevó a un sistema político más adaptable, 'acomodadizo', que produjo menos violencia pero con persistencia de desigualdades socio-económicas. Hoy el gobierno de Evo Morales tiene un fuerte y vibrante apoyo de la población indígena, aunque sin certeza de resultados positivos, como mostramos.
- Guatemala es por un lado, un caso intermedio, y por el otro, un caso extremo, dado que experimentó de lejos la peor violencia política. La historia permitió un grado de autonomía para los grupos indígenas, pero éstos se encontraban profundamente fragmentados: capaces de reclamar a las autoridades pero, en último término, sin poder, en una sociedad rigidamente oligárquica.

### Sobre el terreno de las políticas:

Encontramos que el 'terreno de las políticas' a ser formuladas hoy para remediar las desigualdades horizontales está condicionado por el legado histórico, aunque en diferentes grados en los tres casos. Vemos que este legado primero consiste en una debilidad en las estructuras y prácticas democráticas. Esto es muy relevante en los casos de Perú y Guatemala, con la violencia jugando un rol causal en esta debilidad. El segundo elemento es la debilidad de los instrumentos de política para reformar la economía – notable en los tres casos, particularmente en el nivel local, donde hay frecuentemente una virtual ausencia de actores institucionales nacionales. El tercer elemento que resaltamos es el legado de la discriminación y el prejuicio que caracteriza a las instituciones. Encontramos que esto afecta particularmente los servicios de salud y educación, incluyendo la educación intercultural.

De maneras interrelacionadas, el legado heredado afecta:

- el clima político presente
- la economía política de dependencia de bienes básicos, particularmente los sectores extractivos.
- la economía política de la descentralización.

*El clima político actual* es relativamente favorable en Bolivia donde la población social y económicamente marginada tiene voz política, y donde la economía informal tiene un



Entrevista en el campo: Puno  
Fotógrafo: Timothy L. Thorp

grado inusual de vitalidad y creatividad. Es muy desfavorable en Guatemala, donde las estructuras tradicionales de poder todavía predominan, y es bastante desfavorable en Perú, donde la debilidad del sistema político restringe las oportunidades para que emerjan fuerzas políticas auténticas desde abajo. En ambos países, hay una sensación de desilusión con la izquierda en relación a políticas económicas alternativas. En Guatemala, muchos sienten que el análisis estructural de la izquierda acerca de los factores responsables de la movilización de la guerrilla arribó a un punto muerto y, de hecho, fue una ruta para un conflicto mortal: algunos prefieren enfocarse en cuestiones culturales hoy.

*La economía política de los sectores extractivos:* minería, gas y petróleo dominan fuertemente la economía política de Perú y Bolivia. Los sectores extractivos tienen efectos perversos sobre los incentivos en los niveles macro, meso y micro. La motivación de las elites nacionales y locales es típicamente utilizar los ingresos en objetivos de corto plazo, y encontramos que esto ocurre en Perú y Bolivia. (También ocurre en Guatemala pero sin una incidencia tan dramática en términos de la asignación nacional de los recursos). Las instituciones locales encargadas de distribuir los beneficios de la minería y de limitar los daños son extremadamente subdesarrolladas como parte de su legado histórico, y las voces de protesta locales son marginadas. Esto causa problemas al nivel macro a través del tipo de cambio; también causa problemas en los niveles regional y local, cuando los recursos son recanalizados de manera demasiado rápida, frecuentemente por razones políticas, y las estructuras locales no pueden manejar la bonanza. Algunos problemas particulares son:

- Los gobiernos dan prioridad a la contención de los movimientos sociales para facilitar la inversión extranjera directa en las industrias extractivas.
- En el presente, en el Perú, la transferencia de recursos de un impuesto sobre los ingresos de los recursos naturales al nivel local parece *incrementar* la probabilidad del conflicto, porque eleva las expectativas en un contexto donde las instituciones no pueden utilizar los nuevos recursos adecuadamente.
- En Bolivia el nuevo motor de los recursos naturales se encuentra en una región diferente que en auges previos. Los recursos se están transfiriendo a nuevas elites regionales que no aceptan las políticas tradicionales de acomodo político. Las rivalidades políticas entre estas elites y el centro obstruye la construcción de programas coordinados a nivel nacional. Y el nuevo recurso natural – el gas – se encuentra parcialmente en el territorio de las nuevas 'autonomías indígenas', donde los mecanismos de participación y rendición de cuentas no han sido desarrollados.

Las fuerzas que imponen dificultades para alcanzar desarrollo, a nivel local con los recursos generados por los sectores extractivos, son también aquellas que le dan forma al terreno de juego de la *descentralización*. La descentralización es oficialmente parte de las políticas del acuerdo de paz en Guatemala. En Perú, la descentralización ha sido nominalmente importante en cada régimen desde el año 2000, y en Bolivia desde 1994, la Ley de Participación Popular ha sido una de los intentos más ambiciosos de empoderar a la sociedad a nivel local, sin embargo, la descentralización todavía ha encontrado todos los problemas predecibles ya descritos. Esto afecta toda una gama de políticas importantes para la reducción de las desigualdades horizontales.

## 2. Retos de política, prioridades y posibilidades

### i) Políticas para una economía diversificada

Hemos mostrado cómo el arraigo de las desigualdades horizontales a lo largo del tiempo se puede explicar por procesos acumulativos que interrelacionan economía, geografía, y estructuras sociales y políticas. Este proceso significa que dejar el crecimiento sólo al mercado puede reforzar una acumulación de tal estructuras. Todos los casos estudiados tienen economías basadas en la explotación de recursos naturales, en dos de ellos, el sector extractivo tiene un rol fundamental. La principal limitación estructural para mejorar la calidad del crecimiento económico, crear nuevos empleos y reducir la pobreza, es la diversificación de los actores y sectores en una economía basada en la explotación de recursos naturales. La creación de trabajos urbanos y rurales no agrícolas se encuentra al centro de los esfuerzos para modificar las desigualdades horizontales.

En Bolivia y en menor medida en el Perú, ha habido progresos a este respecto. Algunos bolsones de desarrollo alternativo han florecido en años recientes, basado en nuevos nichos de mercado ligados a comercio justo y comida orgánica, pero más importantemente, vinculando los sectores transables y no transables. Pero existen problemas.

- Primero, los bolsones exitosos de crecimiento alternativo necesitan alcanzar una 'masa crítica' para que el crecimiento sea intensivo en mano de obra y se reduzca la pobreza. Esto usualmente significa encontrar maneras de facilitar los vínculos entre los actores económicos de los sectores transables y no transables ('completando la cadena de valor') dentro de los cuales se encuentran miles de auto-empleados, actores del sector informal. Tales bolsones de crecimiento son todavía muy pequeños.
- Se requiere un apoyo masivo en la provisión de asistencia técnica y asesoría en la comercialización. Esto ha sido inadecuado en Perú y notablemente en Guatemala.
- Estas actividades son altamente riesgosas. Se deben implementar políticas para apoyar a pequeñas empresas y empresas familiares en el manejo de riesgos<sup>3</sup>.
- Se deben implementar políticas para apoyar la participación de las mujeres indígenas<sup>4</sup>, desde políticas para empoderar las decisiones de fertilidad de las mujeres hasta políticas que apoyen a las nuevas madres y aquellas que proporcionen cuidado a los ancianos.
- Las políticas específicas micro que se requieren para alcanzar estos objetivos se encuentran desincentivadas por el contexto de la abundancia de los recursos naturales. Esto es observable tanto en Bolivia como en Perú.

### ii) Instituciones políticas

Los tres países se encuentran en diferentes fases del desarrollo de sus instituciones políticas, tanto en relación a los derechos humanos como a la mediación de conflictos y la promoción de la participación política de los indígenas.

#### a. Derechos humanos y mediación en conflictos

En Guatemala y Perú, se han establecido instituciones específicas para promover y proteger los derechos humanos, así como la mediación de conflictos. El caso más prominente es la creación de oficinas de defensoría del pueblo. Estas insti-

tuciones necesitan ser reforzadas y alentadas para desarrollar sus roles. En Perú la institución necesita enfocarse más en los derechos de los indígenas, y llevar su trabajo más efectivamente a las áreas rurales. Hay necesidad de mayores recursos en las áreas provinciales y mayores capacidades y conocimientos sobre cómo relacionarse con las comunidades rurales indígenas. En Guatemala, la defensoría de los derechos indígenas requiere de un mandato más amplio, más financiamiento y mayor autonomía con respecto a la oficina general de la defensoría del pueblo.

En Bolivia, existen pocas iniciativas que tratan específicamente sobre temas de resolución de conflictos. Sin embargo, la nueva constitución brinda un protagonismo sin precedentes a los derechos indígenas y la ley consuetudinaria: las nuevas disposiciones van a requerir de una implementación cuidadosa.

#### b. Otras instituciones políticas

En Bolivia, la próxima década estará marcada por un amplio cambio institucional impulsado por la nueva constitución. Es necesario priorizar ciertas áreas en función de su importancia intrínseca, así como de su potencial como fuentes de conflictos étnicos. La Corte Electoral y las 'autonomías' indígenas – nuevos entes para implementar la descentralización – son centrales. Las reformas pensadas de la Corte incluyen un sistema de cuotas para la participación indígena y concursos públicos para todos los nombramientos. Se requiere diseñar mecanismos transparentes y acordarlos con los grupos indígenas para prevenir los problemas comunes de los programas de discriminación positiva. Las nuevas autonomías también necesitan instituciones para implementar elecciones. Adicionalmente, hay dos aspectos que van a requerir atención en relación con las desigualdades horizontales: primero, las funciones, responsabilidades y derechos de estas autonomías frente a las autonomías regionales y municipales, y segundo, los derechos de control de los recursos naturales, dado que algunos pozos de gas se encuentran en el medio de las autonomías indígenas propuestas.

En Guatemala, han tenido lugar reformas más modestas, pero se requiere igualmente su refuerzo. Por ejemplo, la reforma de las leyes municipales mejora y formaliza el rol de los líderes indígenas. Cuando se combina con una representación indígena mejorada, esta reforma podría incrementar el poder indígena a nivel local. Tales políticas deben ser ampliadas.

En Perú, la participación indígena en la política nacional y local necesita ser promovida y protegida, quizás a través de cuotas y de un monitoreo y educación más seria para prevenir el abuso y el fraude. Algunas medidas indirectas pero importantes incluyen el reforzamiento de las prácticas democráticas en los partidos políticos, durante y después de las elecciones. El peso electoral de Lima es una cuestión que talvez requiere atención. También se deben explorar maneras para permitir una mayor pluralidad de voces en los consejos regionales y locales – tal vez mediante la representación proporcional.

De todas las áreas de reforma política, la clave para hacer que esas reformas sean sostenibles es permitir que aquellos que se encuentran en los márgenes incrementen su capacidad para participar y articular su agenda. Esto requiere cubrir una amplia gama de iniciativas educativas, en su mayoría informales, y esta es una arena donde los organismos no gubernamentales son particularmente efectivos.

### iii) Políticas sociales

Las limitaciones del cambio de política discutidas en (i), con referencia a la política económica, también aplican a la formu-

lación e implementación de la política social. Adicionalmente, la expansión de las oportunidades económicas son también centrales para el éxito de la política social convencional. En primer lugar, las oportunidades económicas, las relaciones sociales y la participación, todas ellas forman parte del bienestar, y segundo, solo educar a la gente, sin facilitar las oportunidades económicas y sociales, limita los retornos de la educación y su potencial para ofrecer una salida de la pobreza y la desigualdad, a la vez que también lleva a la emigración. Así, incluso con una mayor provisión de educación, una región privada económicamente nunca poseerá sus propios profesores y funcionarios públicos capacitados para formar su gobierno local, dado que una porcentage significativo de los más educados migran, y el proceso no se vuelve auto-sostenible. Circunstancias similares operan en el caso de la política de la salud.

En todos los casos, pero específicamente en Perú y Guatemala, pensamos que la agenda más importante es confrontar la discriminación y el prejuicio que resultan en actitudes y prácticas disfuncionales y anti-igualitarias. Tal confrontación requiere un liderazgo en todos los niveles y la publicación de los casos de éxito y fracaso. Se requiere brindar atención a la capacitación del personal en incrementar la conciencia de la relevancia y los peligros de las prácticas discriminatorias. El comportamiento discriminatorio también requiere monitoreo, dado que los intereses especiales y los prejuicios pueden manipular el sistema político. Ese monitoreo podría ocurrir por medio del reforzamiento de instituciones ya existentes tal como la Defensoría del Pueblo del Perú y de Guatemala. Estas instituciones podrían recibir responsabilidades explícitas y reforzadas en el área social, apoyada con recursos y personal, incluyendo, especialmente, a las áreas remotas. En Perú las 'mesas de lucha contra la pobreza' que han alcanzado cierto grado de legitimidad podrían ser reforzadas como un medio de monitorear las prácticas y de celebrar los éxitos.

Un área específica de gran importancia en la reforma de la educación es la educación intercultural. Bolivia ha hecho los mayores progresos en la educación multicultural. Pero el reto real de la educación intercultural todavía no ha sido enfrentado.<sup>5</sup> En nuestra investigación encontramos que, si bien hay progresos en la educación bilingüe, los cambios de actitud entre los profesores que se necesitan para implementar una verdadera educación todavía no ha ocurrido.

#### iv) Información: composición étnica de la población

Un tema en nuestros hallazgos ha sido la fluidez y la ambigüedad de la definición de etnicidad. Esta cuestión necesita ser tomada en cuenta en las preguntas y datos censales. Las preguntas relacionadas a las identidades étnicas utilizadas en futuros censos deben ser discutidas plenamente, de modo tal que se logre un consenso sobre el significado de tales identidades. Se debe entonces reformular las preguntas de acuerdo a los criterios que emerjan para proveer cifras más precisas sobre la composición étnica del país. También es importante que la información socioeconómica y política de los grupos sea reunida para informar a los hacedores de política.

### 3. Conclusión

Hemos mostrado que las desigualdades horizontales – políticas, sociales, económicas y culturales – están profundamente arraigadas en Guatemala y Perú, y han sido elementos significativos en la terrible violencia política. Todavía continúan siendo severas; de hecho, las desigualdades horizontales de tipo político han empeorado en algunos aspectos con el legado de la violencia y la represión. En el tercer caso, Bolivia, un conjunto de circunstancias políticas y geográficas excepcionales llevaron a un arreglo político que ha evitado una violencia generalizada y ha traído una genuina mejora en las desigualdades horizontales de tipo político, pero no de tipo económico y social. Sin embargo, los mecanismos que a través del tiempo han prevenido una mayor violencia podrían no funcionar en la nueva situación política en ese país y tendrían que ser reinventados.

También, dado un grado de compromiso político, las políticas pueden significativamente cambiar la situación de los grupos excluidos. Hemos enfatizado la necesidad de vincular las políticas sociales y económicas y el cambio institucional, dado que la profundidad de la desigualdad es tal que se requiere una complementariedad.

También hemos argumentado que las instituciones informales –sobre todo aquellas que generan una realidad de discriminación y prejuicio, son cruciales dando forma a los resultados de la política social y el funcionamiento institucional a todo nivel. Modificar esto es lo más difícil para lograr un cambio progresivo, y requiere un liderazgo fuerte y, además compromiso.

Finalmente, hemos mostrado que el cambio institucional ya ha comenzado en los tres casos, y cómo podría seguir construyéndose sobre esa base inicial. Hay algunas señales de progreso en las actitudes. Si las historias de éxito pueden ser transmitidas, se puede fomentar un progreso acumulativo.

### Notas

- 1 Elaborado por el equipo de CRISE para América Latina: Rosemary Thorp (líder), Corinne Caumartin, George Gray Molina, Maritza Paredes y Diego Zavaleta.
- 2 El sondeo no tuvo la intención de ser representativo a nivel nacional, pero los claros resultados se confirman por otros estudios.
- 3 Nuestra investigación sobre Bolivia muestra que el resultado de la necesidad de las pequeñas empresas y de los pequeños hogares de manejar los riesgos de manera aislada es la creación de guetos. En tales guetos los mercados de productos y el mercado laboral están segmentados de modos que usualmente no benefician a la economía étnica en el largo plazo. El microcrédito es tal vez la instancia más visible de este problema: altamente exitoso como negocio, pero relativamente poco exitoso para mejorar las capacidades, atraer nuevas tecnologías, crear innovaciones ó alcanzar una masa crítica en general.
- 4 Presentemente, las mujeres indígenas en edad de trabajar se encuentran atrapadas entre la demanda de trabajo más calificado y de calidad en los mercados laborales y de productos, y la necesidad de diversificar los riesgos al nivel de los hogares. La mayoría de las mujeres, por tanto, participan en actividades laborales de tiempo parcial que limitan sus capacidades, potencial de ingresos y potencial de especialización.
- 5 La educación intercultural se refiere a la construcción del respeto hacia otras culturas.



**Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE)**  
Oxford Department of International Development (Queen Elizabeth House)  
University of Oxford, 3 Mansfield Road, Oxford OX1 3TB, UK

T +44 1865 281810 F +44 1865 281801 W [www.crise.ox.ac.uk](http://www.crise.ox.ac.uk)