

Reformas multiculturales de Estado y políticas públicas para la inclusión étnico-racial en América Latina y el Caribe

Multicultural State Reforms and Public Policies for Ethnic-Racial Inclusion in Latin America and the Caribbean

John Antón Sánchez

Docente de la Escuela de Gobierno y Administración Pública
del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Correo electrónico: john.anton@iaen.edu.ec

Jesús David Salas Betin

Estudiante del doctorado en Sociología en la Facultad
Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Ecuador

Correo electrónico: jedasalasfl@flacso.edu.ec

El Tema central de esta revista se definió antes de que la pandemia del covid-19 configurara una coyuntura que subraya efectos relacionados con las desigualdades estructurales, exacerbados con la crisis presente y que afectan de manera particular las condiciones de supervivencia y el ejercicio de los derechos de ciudadanía de los grupos de vulnerabilidad históricamente excluidos por factores de raza y etnia. A luz de este panorama, las desigualdades emergen de nuevo como un fenómeno de trascendencia histórica en América Latina y el Caribe. Estas han persistido sin alteración aparente, abarcando un amplio arco temporal que se extiende desde la época colonial.

Algunas perspectivas teóricas coinciden en señalar que la alta heterogeneidad estructural que caracteriza la matriz productiva capitalista condiciona la persistencia de dichas desigualdades en el contexto latinoamericano (Quijano, 2014; Sen, 2016; Stiglitz, 2012; Thorp, 1998). Así, la suma histórica de las desigualdades estructurales persistentes encuentra en la *clase* a su actor principal. No obstante, en la medida en que la realidad social se aleja de la dinámica homogeneizadora de la modernidad deviene la configuración de pares categóricos, dentro de los cuales la etnia y la raza ocupan un lugar importante (Pérez-Sáinz, 2014).

Para explicar la magnitud de estas desigualdades es importante centrar la atención en los determinantes que restringen el ejercicio de los derechos de ciudadanía de las comunidades étnico-raciales en tanto pares categóricos. Dichos determinantes están asociados con factores como el nivel de ingreso, la

participación laboral en los mercados de trabajo, el acceso a la tierra, a la producción de conocimiento, la protección social y la participación política (De Ferranti *et al.*, 2004; Ñopo, Chong & Moro, 2011; Pérez-Sáinz, 2014).

Atendiendo a este llamado, en los últimos años los Estados de la región han adoptado medidas de política pública que intentan alcanzar un mayor grado de inclusión social y una mejor redistribución de los beneficios del crecimiento económico (Acevedo-Rodríguez & Valenti-Nigrini, 2017). Tales medidas deberían traducirse en el goce eficiente de los derechos, en especial de aquellos pertenecientes a las comunidades de los grupos excluidos y marginados. En la práctica hemos asistido a una agudización de las desigualdades que trae aparejada el aumento de las inequidades. Por ello, el tema de las desigualdades continúa siendo central en la agenda pública, en tanto que el debate sobre sus orígenes y consecuencias se ha extendido a todos los campos de la sociedad.

Un impulso importante en la transformación de esa realidad fue la emergencia de los movimientos indígenas que reclamaron la reivindicación de sus derechos de ciudadanía en entornos multiculturales durante las dos últimas décadas del siglo xx. A su vez, la existencia de una predisposición al reconocimiento de las diferencias por parte de algunos Gobiernos de la región abrió una ventana de posibilidad para las minorías étnico-raciales que demandan el reconocimiento de sus derechos colectivos y una mayor participación política.

El impulso al multiculturalismo y el surgimiento de nuevos movimientos sociales dio apertura a un ciclo de reformas constitucionales que buscaban romper con la tradición monocultural de los Estados y construir una nueva dinámica de gestión a partir del reconocimiento de la diversidad en la diferencia (Acosta & Martínez, 2009; Barabas, 2014). Así, el sistema político en varios países se abrió para recibir las demandas de reconocimiento de ciudadanía colectiva de aquellas comunidades que habían estado al margen de las garantías constitucionales del modelo de Estado fundado a inicio de las repúblicas. Con el multiculturalismo se crearon instituciones, programas y proyectos de intervención para garantizar los derechos de las minorías, en los que la formulación de políticas de acción afirmativa, de paridad de género y la consulta previa, libre e informada, constituyen algunos de sus hitos importantes. Sin embargo, treinta años después del auge del multiculturalismo los reportes sobre las garantías de derechos de ciudadanía de los pueblos indígenas y afrodescendientes continúan siendo insatisfactorios, las brechas sociales son cada vez más amplias, mientras que la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales continúan privilegiando a los sectores dominante de la sociedad.

Este contexto nos invita a profundizar en los elementos que obstaculizan las garantías de igualdad de las poblaciones étnico-raciales en la región. Por esta razón, el presente número de esta revista centra su atención en el análisis de las desigualdades estructurales con el fin de comprender la eficiencia de las reformas multiculturales de los Estados y la implementación de políticas para la inclusión étnico-racial. Los artículos que se presentan en este número constituyen un avance importante para entender la dinámica de inclusión/exclusión fomentada desde los Estados en contextos tan disímiles como Colombia, Ecuador y Argentina.

Rubén Darío Hernández Cassiani nos aproxima a esta dinámica desde su lectura de la incidencia del movimiento social afrocolombiano en la construcción del orden jurídico que sustenta las políticas públicas implementadas por el Estado para garantizar los derechos de la población afrocolombiana, negra y palenquera. No obstante, la falta de oportunidades sociales, económicas y políticas a la que es sometida esta población evidencia la continuidad del racismo estructural ejercido desde el Estado mediante prácticas que invisibilizan y excluyen a las comunidades del ejercicio de sus derechos constitucionales.

Continuando con el caso colombiano, Mónica Johanna Morales Alonso revisa la participación del movimiento social afrodescendiente colombiano en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Desde la perspectiva sociológica de los movimientos sociales, analiza la estructura de oportunidad y la política de la influencia que posibilitó la apertura a la participación de este movimiento en la esfera institucional del Estado. Su trabajo resulta revelador en la medida en que muestra cómo el proceso organizativo de las comunidades afrocolombianas por la lucha de las demandas de etnicidad incidió en la agenda constituyente, gracias al reconocimiento que alcanzó en los escenarios de poder gubernamental.

Paola Anabel Crespo Enríquez y María Soledad Varea nos trasladan al otro lado de la frontera colombiana para ayudarnos a comprender las políticas públicas de inclusión étnico-racial en Ecuador. Paola Crespo analiza la fase de implementación del eje de Justicia y Legislación del Plan Plurianual para Eliminar la Discriminación Racial y la Excusión Étnica y Cultural, un instrumento de política pública diseñado para cumplir con el mandato constitucional de la promoción de la ciudadanía plural, intercultural e inclusiva de los pueblos y nacionalidades indígenas. Luego de una revisión exegética de la matriz de programas, acciones o proyectos contemplados en el plan, identifica seis factores que limitaron su implementación y que denotan la falta de compromiso institucional para la garantía de los derechos constitucionales de los grupos sociales vulnerables.

Por su parte, María Soledad Varea examina la incidencia de las políticas públicas estatales interculturales sobre la reproducción de la violencia ginecoobstétrica en las mujeres indígenas ecuatorianas. Desde una perspectiva interseccional, debate alrededor de las políticas del reconocimiento, el Estado marginal y el colonialismo por medio del parto culturalmente adecuado y la criminalización del aborto en las comunidades indígenas. Sus hallazgos evidencian una exacerbación del racismo estructural y la criminalización de los cuerpos de las mujeres indígenas por parte del personal médico que atiende en las instituciones de salud pública.

Por último, Roberto Muñoz nos ayuda a entender las modificaciones relevantes en el orden legislativo aplicadas en la provincia del Chaco (Argentina) luego de la sanción de la Ley de las Comunidades Indígenas. Entre ellas se destacan la aplicación de criterios de definición de la cuestión indígena y creación de entidades gubernamentales específicas para la gestión de esta población. No obstante, para su entender, la Ley abordó la problemática indígena como una cuestión eminente agraria y rural, haciendo énfasis en el acceso a la tierra y el estímulo de actividades productivas en este sector, desconociendo el contexto interno de las migraciones que modificaban las dinámicas de organización política y las demandas sociales de la población indígena chaqueña.

Así, los artículos que componen este número reconocen avances importantes en la construcción de agendas inclusivas que pretenden reducir las brechas de desigualdad étnico-raciales existentes en cada uno de los países que analizan. No obstante, también resaltan la ineficiencia programática de estas agendas y el carácter inacabado de las reformas multiculturales de los Estados. Los retos para superar las desigualdades estructurales desde el período colonial aun son enormes, por lo que implican un esfuerzo importante por parte la sociedad para alcanzar un mayor grado de reconocimiento de las diversidades.

Retomando de nuevo el contexto de la pandemia mundial y en relación con los temas que presentamos en este volumen, quedan algunos interrogantes que nos introducen en un escenario lleno de desafíos que exigen innovaciones para repensar la forma del Estado y los fines de los Gobiernos, de modo que las desigualdades desnudadas por la crisis sanitaria no se ahonden en los grupos sociales más vulnerabilizados. La pandemia, sin dudas, ha puesto a prueba la capacidad de los Estados para garantizar no solo aspectos de salubridad de la ciudadanía, sino también la seguridad alimentaria, el ingreso mínimo vital y el acceso a servicios sociales y tecnológicos de forma más que equitativa e igualitaria. La pregunta frente a esta problemática tiene que ver con la exigencia de frenar las discriminaciones y desigualdades ya incubadas en los modelos del Estado liberal en la región: ¿cómo los Estados y sus Gobiernos deberán profundizar sus reformas de modo que los efectos colaterales de la pandemia no se ensañen contra los más vulnerables?

Referencias bibliográficas

- Acevedo-Rodríguez, C., y Valenti-Nigrini, G. (2017). Exclusión social en Ecuador: Buen Vivir y modernización capitalista. *Polis. Revista latinoamericana* (46). Recuperado de <http://journals.openedition.org/polis/12319>
- Acosta, A., y Martínez, E. (2009). *Plurinacionalidad: democracia en la diversidad*. Quito: Editorial Abya Yala.
- Barabas, A. (2014). *Multiculturalismo e interculturalidad en América Latina*. Ciudad de México: INAH.
- De Ferranti, D. et al. (2004). *Desigualdad en América Latina: ¿rompiendo con la historia?* Washington D. C.: Banco Mundial.
- Ñopo, H., Chong, A., y Moro, A. (2011). *Discriminación en América: una perspectiva económica*. Washington D. C.: Banco Mundial/BID.
- Pérez-Sáinz, J. P. (2014). *Mercados y bárbaros. La persistencia de las desigualdades de excedente en América Latina*. San José: Flacso-Sede Costa Rica.
- Quijano, A. (2014). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. Buenos Aires: Clacso.
- Sen, A. (2016). *La desigualdad económica*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Stiglitz, J. (2012). *El precio de la desigualdad: el 1 % de población tiene lo que el 99 % necesita*. Madrid: Taurus.
- Thorp, R. (1998). *Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Washington D. C.: BID/UE.