

Estado & comunes

Revista de políticas y problemas públicos

N.º 11, volumen 2, julio-diciembre de 2020

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Issue 11, volume 2, July-December 2020

Quito-Ecuador



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

Estado & comunes
Revista de políticas y problemas públicos
N.º 11, volumen 2, julio-diciembre de 2020
ISSN impreso: 1390-8081
ISSN electrónico: 2477-9245
Issue 11, volume 2, July-December 2020
Quito-Ecuador

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos, editada por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), de Ecuador, es una publicación cuyo objetivo es la reflexión, generación y difusión del conocimiento científico desde las ciencias sociales y las políticas públicas, con especial énfasis en los problemas, el gobierno y la administración pública, relaciones internacionales, derechos y justicia, economía pública, seguridad y defensa bajo una perspectiva plural, interdisciplinaria e internacional. La revista está dirigida a la comunidad científica, docentes, investigadores, estudiantes de posgrado y todas aquellas personas interesadas en realizar aportes analíticos y académicos en el área de las ciencias sociales. *Estado & comunes* se publica de forma semestral en los meses de enero y julio.

Esta publicación aporta insumos académicos para el debate de políticas públicas en Ecuador y otros países de la región, en correspondencia con la misión del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), la Universidad de Posgrado del Estado.

Dirección editorial: Bolívar Lucio Naranjo
Coord. de arbitraje científico: Javier Monroy Díaz
Corrección de estilo: David Chocair Herrera
Diagramación y portada: Gabriel Cisneros Venegas
Asistencia editorial: Cristina Salcedo Rodríguez
Impresión: XXXX
Ejemplares: 000

© IAEN, Ecuador

Dirección: Av. Amazonas N37-271 y
Villalengua, esq.
www.editorial.iaen.edu.ec
http://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado_comunes
Correo electrónico: estadoycomunes@iaen.edu.ec
Teléfono: +593-2 3829900

Los artículos publicados en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Estado & comunes*.

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos es parte de las siguientes bases de datos, indexadores e índices:

 Google Académico

Google Académico. Motor de búsqueda web.

 Latindex 2.0

Latindex. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México.

 MIAR

MIAR. Matriz de Información para el Análisis de Revistas. Universitat de Barcelona. España.

 ROAD

Directory of Open Access Scholarly Resources. Francia.

 Dialnet

Dialnet. Universidad de La Rioja. España.

 REDIB
Red Iberoamericana
de Innovación y Conocimiento Científico

Redid. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. España.

Envío de artículos, información, pedidos y distribución: estado&comunes@iaen.edu.ec

Estados & comunes, revista de políticas y problemas públicos n.º 11. Vol. 2 / Instituto de Altos Estudios Nacionales-IAEN. — 1.ª ed. — Quito: Editorial IAEN, 2020

Tamaño 18 cm x 25 cm, 216 p.

Julio-diciembre de 2020

Semestral

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

1. Población-relaciones raciales 2. Discriminación racial 3. Mujeres-políticas públicas-Ecuador
4. Mujeres indígenas-políticas públicas-Ecuador 5. Derechos humanos-aspectos sociales 6. Delitos informáticos-Ecuador-México-Perú 7. Ley de las Comunidades Indígenas-Argentina 8. Participación ciudadana-Ecuador I. Título



CC BY-NC-SA

Esta licencia permite compartir-copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra, y hacer obras derivadas.

Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales: Fernando López Parra

Director de Estado & comunes: Jhoel Escudero Solíz

Editor de Estado & comunes: Javier Monroy Díaz

Coordinadores del Tema central: John Antón Sánchez y Jesús David Salas Betin

Comité editorial

- Aguilar, Paula Lucía — Universidad de Buenos Aires, Argentina (aguilarpl@gmail.com)
- Coraggio, José Luis — Universidad Nacional General Sarmiento, Argentina (jlcorraggio@me.com)
- Fariñas Dulce, María José — Universidad Carlos III de Madrid, España (mjfd@der-pu.uc3m.es)
- García Samaniego, Juan Manuel — Universidad Técnica Particular de Loja, Ecuador (mgarcia@utpl.edu.ec)
- Hutschenreuter, Alberto — Escuela Superior de Guerra Aérea, Argentina (alberhutsch@hotmail.com)
- Irigoyen Fajardo, Raquel — Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú (editora@alernet.org)
- Kovacic, Zora — Universidad Autónoma de Barcelona, España (zora.kovacic@uab.cat)
- Orbe León, Jorge Washington — Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador (jorge.orbe@iaen.edu.ec)
- Rivera Vélez, Fredy — Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador (frivera@flasco.edu.ec)
- Rosillo Martínez, Alejandro — Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México (arosillo@gmail.com)
- Sánchez Rubio, David — Universidad de Sevilla, España (dsanche@us.es)
- Serrano Tovar, Tarik — Escuela Politécnica Nacional, Ecuador (kirate@gmail.com)
- Vasco Pérez, Cristian Leopoldo — Universidad Central del Ecuador (lvasco@uce.edu.ec)
- Villanueva Rance, Amaru — Centro de Investigaciones Sociales de la Vicepresidencia del Estado de Bolivia, Bolivia (amaruv@gmail.com)
- Viteri Salazar, Héctor — Escuela Politécnica Nacional, Ecuador (hector.viteri@epn.edu.ec)
- Volkmer, Antonio Carlos — Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil (acvolkmer@gmail.com)

Consejo asesor internacional

- Benítez Manaut, Raúl — Universidad Nacional Autónoma de México (manaut@unam.mx)
- Brachet-Márquez, Viviane — El Colegio de México, México (brachet@colmex.mx)
- Brukmann Maynetto, Monica Esmeralda — Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil (monicabrukmann@gmail.com)
- De Carvalho, Salo — Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil (salocarvalho@uol.com.br)
- De la Garza, Enrique — Universidad Autónoma Metropolitana, México (egt@xanum.uam.mx)
- Cayetano Núñez Rivero, José María — Universidad Nacional de Educación a Distancia, España (jose.nunez@der.uned.es)
- Copeland, Nicholas — Universidad Virginia Tech, Estados Unidos (nick.copel@gmail.com)
- Dente, Bruno Oscar — Politécnico de Milán, Italia (bruno.dente@polimi.it)
- Gómez Gómez, Carlos Mario — Universidad de Alcalá, España (mario.gomez@uah.es)
- Grassi, Estela — Universidad de Buenos Aires, Argentina (estelagrassi@gmail.com)
- Hidalgo Capitán, Antonio Luis — Universidad de Huelva, España (francisco.hidalgo.flor@gmail.com)
- León Araya, Andrés — Universidad de Costa Rica (a.leonaraya@gmail.com)
- Morillas Cueva, Lorenzo — Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología, España (lorenzom@ugr.es)
- Rodríguez Medina, Leandro — Universidad de las Américas de Puebla, México (leandro.rodriguez@udlap.mx)
- Sánchez Bravo, Álvaro — Universidad de Sevilla, España (elialva@us.es)
- Stone Cadena, Victoria — Universidad de la Ciudad de Nueva York, Estados Unidos (vikkistone@yahoo.com)
- Subirats Humea, Joan — Universidad Autónoma de Barcelona, España (joan.subirats@uab.es)
- Vázquez Valencia, Luis Daniel — Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede México (lvazquez@flasco.edu.mx)
- Zúñiga Núñez, Mario — Universidad de Costa Rica, Costa Rica (zn.mario@gmail.com)

Estado & comunes

El conjunto de procesos de toma de decisiones para regular la vida pública cada vez se ha hecho más contradictorio, complejo y fascinante, porque de forma constante deben mobilizarse más recursos políticos, administrativos, democráticos y culturales para adoptar resoluciones que hacen posible reproducir la vida social. Y ese conjunto de decisiones es objeto, a su vez, de un escudriñamiento más intenso por parte de la ciudadanía, que analiza con una atención creciente y perpleja tanto la actuación del Estado y de las élites que lo dirigen de una determinada forma, como la orientación de la potencia estatal en un sentido u otro, al igual que la relación del Estado con los ciudadanos desde esa situación de poder de uno u otro modo.

La potencia del Estado es percibida por parte de estratos cada vez mayores como un instrumento de reorganización social demasiado potente como para dejarla en manos del mecanismo de la democracia formal, de la secuencia electoral privada de toda sustancia participativa y de los circuitos de especialistas dotados de una razón solo tecnocrática, burocrática y administrativa, y por definición ligados a intereses siempre pegados al poder y a la reproducción de situaciones de privilegio. Porque el Estado ya no solo codifica lo público, sino que es también un elemento crucial para pensar lo común, lo que ya no puede estar al azar de la composición de una opción política, de un grupo de poder, de una élite o de un grupo que conquista de uno u otro modo el conjunto de resortes que orientan la vida en sociedad. El Estado hoy es ese conjunto de acciones que, a partir de una enorme movilización popular, puede hallarse en condiciones de dirimir, desde la gestión colectiva, qué es público y qué es común, qué queda en manos de todos o qué es sometido a intereses siempre parciales y excluyentes, qué es condición para la vida o mero requisito para la supervivencia de las élites que gestionan la sociedad.

Entonces, la legitimación del Estado se produce en torno a la discusión de lo que es público y de lo que es común, de lo que puede ser objeto de regulación estatal formal y lo que es posible considerar más allá de la regulación estándar de la gestión administrativa, si esta no se halla ligada a procesos de enorme legitimación constitucional, política y social.

La revista *Estado & comunes* quiere ser la sede de la investigación en profundidad sobre estas problemáticas, sobre la capacidad de pensar el Estado más allá de las categorías de la legitimación formal de la modernidad, de pensarlo a partir de un nuevo concepto de poder constituyente y de la posibilidad de organizar la permanente refundación democrática de su despliegue con base en el proyecto constitucional emancipador, en un sentido profundo, que anima durante estos años el pueblo ecuatoriano.

Estado & comunes

N.º 11, volumen 2, julio-diciembre de 2020

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Quito-Ecuador

Sumario

Tema central

Presentación del Tema central	13
<i>John Antón Sánchez y Jesús David Salas Betin</i>	

Estado, políticas y derechos de la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera	17
<i>Rubén Darío Hernández Cassiani</i>	

Movimiento afrodescendiente colombiano en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991: de la política de influencia a la política del poder	37
<i>Mónica Johanna Morales Alonso</i>	

Factores determinantes en la implementación del Plan Plurinacional para combatir el racismo en Ecuador: Eje Justicia y Legislación, 2009-2017	55
<i>Paola Anabel Crespo Enríquez</i>	

Políticas públicas alrededor de los cuerpos de mujeres indígenas en la provincia de Chimborazo en Ecuador	73
<i>María Soledad Varea</i>	

Construcción estatal de la cuestión indígena en Chaco (Argentina): Ley de las Comunidades Indígenas de 1987	95
<i>Roberto Muñoz</i>	

Coyuntura

Participación ciudadana y politización institucional: veinte años de un dicotómico quinto poder en Ecuador	119
<i>Guido Andrés Moncayo Vives</i>	

Aplicación de informática forense en auditorías gubernamentales para la determinación de indicios de responsabilidad penal con delitos informáticos en Ecuador, México y Perú, 2007-2019	135
<i>Stalin Xavier Caraguay Ramírez</i>	

Discursos de los diarios <i>El Telégrafo</i> y <i>El Comercio</i> durante el referéndum y la consulta popular de 2018 en Ecuador	155
<i>Edison Cristóbal Lalangui Campoverde</i>	
Cruzando la división de lo público/privado: el ejercicio del poder comunal en el bajo mixe en Oaxaca, México	173
<i>Ana Lilia Salazar Zarco</i>	
Entrevistas	
Los retos de los derechos humanos en sociedades multiculturales	
Entrevista a David Sánchez Rubio	191
Por <i>Natalia Mora Navarro</i>	
Reseñas	
Democracia indígena en contextos multiculturales	199
<i>Natalia Mora Navarro</i>	
La plurinacionalidad desde abajo: autogobierno indígena en Bolivia y Ecuador	199
<i>Elizabeth Huanca Coila</i>	
Política editorial	205
Breve guía de estilo	208

Estado & comunes

Issue 11, volume 2, July-December 2020

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Quito-Ecuador

Summary

Main Topic

Main topic presentation 13
John Antón Sánchez and Jesús David Salas Betin

State, Rights and Public Policies of the Black, Palenquera
and Afro-Colombian Population 17
Rubén Darío Hernández Cassiani

Colombian Afro-descendant movement in the 1991 National
Constituent Assembly: from the politics of influence to
the politics of power 37
Mónica Johanna Morales Alonso

Determining factors in the implementation of the Plurinational
Plan to challenge racism in Ecuador: Justice and
Legislation realms, 2009-2017 53
Paola Anabel Crespo Enríquez

Public policies around the bodies of indigenous women in
the Chimborazo province in Ecuador..... 79
María Soledad Varea

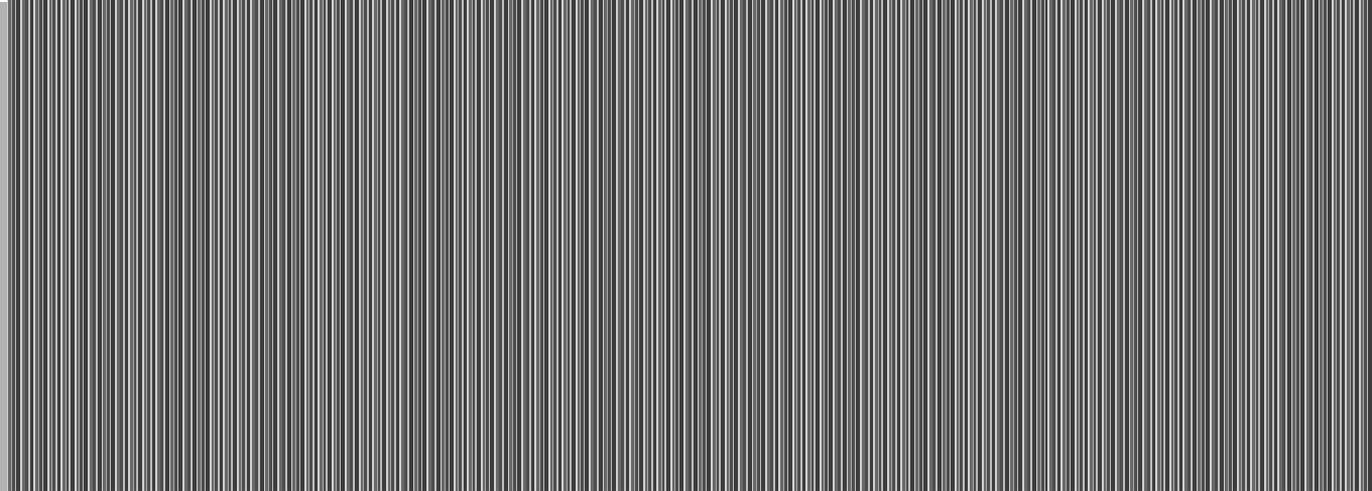
State construction of the indigenous question in Chaco (Argentina):
Indigenous Communities Law 1987..... 99
Roberto Muñoz

Current situation

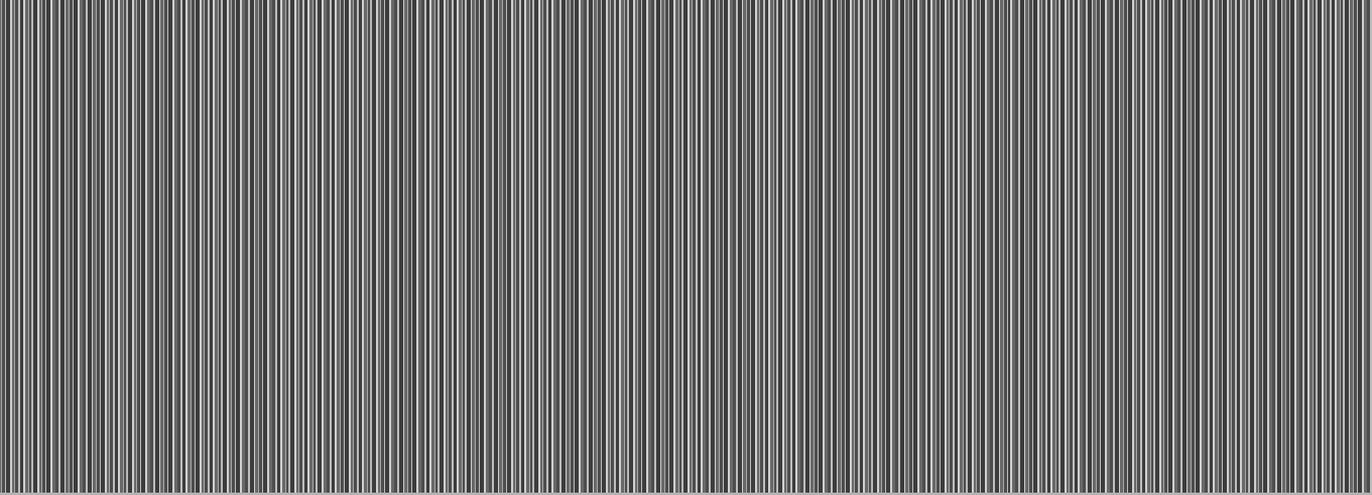
Citizen Participation and Institutional Politicization:
Twenty Years of a Dichotomous Fifth Power in Ecuador..... 119
Guido Andrés Moncayo Vives

Application of Forensic Computing in Government Audits for the
Determination of Trace of Criminal Responsibility with Computer
Crimes in Ecuador, Mexico and Peru, 2007-2019 135
Stalin Xavier Caraguay Ramírez

Discourses of El Telégrafo and El Comercio newspapers during the Referendum and Popular Consultation of 2018 in Ecuador	155
<i>Edison Cristóbal Lalanguí Campoverde</i>	
Crossing the Public/Private border: the exercise of communal power in the low mixe in Oaxaca, Mexico.....	173
<i>Ana Lilia Salazar Zarco</i>	
Entrevistas	
The Human Rights Challenges in Multicultural Societies	
Interview with David Sánchez Rubio	191
By <i>Natalia Mora Navarro</i>	
Review	
Indigenous democracy in multicultural contexts.....	201
<i>Natalia Mora Navarro</i>	
Plurinationality from below: Indigenous self-government in Bolivia and Ecuador	203
<i>Elizabeth Huanca Coila</i>	
Editorial policy	207
Brief style guide	210



Tema central



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.

Estado, derechos y políticas públicas de la población negra, palenquera y afrocolombiana

State, Rights and Public Policies of the Black, Palenquera and Afro-Colombian Population

Rubén Darío Hernández Cassiani

Director del Instituto de Educación e Investigación
Manuel Zapata Olivella, Colombia

Correo electrónico: rubenhernandezca@hotmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3755-2143>

Recibido: 6-noviembre-2019. Aceptado: 24-enero-2020.

Resumen

Este artículo analiza las políticas públicas implementadas por el Estado colombiano relacionadas con los derechos de la población afrocolombiana, negra y palenquera como colectividad étnica diferenciada. La persistencia de rezagos históricos y estructurales evidencian el incumplimiento del Estado colombiano en la aplicación de estas políticas, sobre todo en la no reglamentación de los capítulos IV, V y VII de la Ley 70 de 1993. Estas constituyen el corazón de las acciones territoriales, ambientales y socioeconómicas que deben implementarse para proteger el mundo cultural de esta población. Los problemas no son específicos del Pacífico colombiano, regiones como el Caribe y los valles interandinos también muestran un progreso deficiente en la titulación de las tierras. Desde lo metodológico, el artículo se fundamenta en documentos internos de las organizaciones, fuentes bibliográficas y la memoria de participantes en eventos como congresos, talleres y seminarios del movimiento social afrocolombiano.

Palabras clave: afrocolombianos, derechos, identidad, Estado, políticas públicas, población negra y raizal, desigualdad social.

Abstract

This article analyses the public policies implemented by the Colombian state in relation to the rights of the Afro-Colombian, Black, and Palenquera population in as much a different ethnic group. The persistence of historical and structural

shortcomings shows the failure of the Colombian state in the application of these policies, especially concerning chapters IV, V and, VII of Law 70 of 1993 that constitute the core of territorial actions, those environmental and socio-economic measures that must be implemented to protect the this community's cultural realm. These problems are not specific to the Pacifico region, other regions such as Caribe and the inter-Andean valleys also show a poor progress in regard of land titling. Methodologically, the article is based on the organizations' internal documents, bibliographic sources and the testimonies of participants in events such as congresses, workshops and seminars of the Afro-Colombian social movement.

Keywords: Afro-Colombians, rights, identity, state, public policies, black and root population, social inequality.

1. Introducción

Como consecuencia del racismo y la discriminación, la población afrocolombiana, negra y palenquera¹ carece de oportunidades en el ámbito de la educación, salud, vivienda, servicios públicos, empleo, ingreso, participación política, entre otros. En este contexto, el presente artículo tiene por objetivo reflexionar sobre los problemas históricos estructurales de la población afrocolombiana, la lentitud y poca efectividad por parte del Estado para hacer efectivas las políticas públicas dirigidas a remover estos obstáculos y elevar su calidad de vida. El artículo también tiene por objetivo visibilizar que las políticas públicas existentes constituyen logros del movimiento social afrocolombiano liderado por el Proceso de Comunidades negras (PCN), Conferencia afrocolombiana (CNOA), Afrocolombianos desplazados (Afrodes), Red de Mujeres, Cimarrón, Foro Interétnico del Chocó y otras organizaciones.

A manera metodológica, el artículo se fundamenta en documentos internos de las organizaciones e instituciones, fuentes bibliográficas y la memoria de quienes participaron en eventos, congresos y seminarios del movimiento social afrocolombiano, al igual que algunas entrevistas a sus líderes y lideresas, propiciando de esta manera la participación de voces de la propia colectividad étnica.

El artículo se encuentra estructurado de la siguiente manera: en primer lugar, examina la presencia histórica de la población afrocolombiana y la línea de continuidad persistente como expresión de racismo estructural, pobreza y carencia de oportunidades sociales y económicas que obstaculizan el cumplimiento de sus derechos y evidencia también la deuda histórica que tiene el Estado colombiano con esta colectividad étnica. A continuación, examina las normas existentes como expresión de los derechos legales de dicha colectividad en el contexto de los procesos de reforma constitucional experimentados por el país con la Constitución de 1991 y la expedición de la Ley 70 de 1993, y su impacto mediante el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y documentos del Consejo Nacional de

1 Palenquero se refiere a los rebeldes cimarrones que se liberaron de la esclavitud y constituyeron sociedades libres e independientes llamadas palenques. En Colombia, el referente existente en la actualidad lo constituye el Palenque de San Basilio, corregimiento del municipio de Mahates, en el departamento de Bolívar.

Política Económica y Social (Conpes). Para finalizar, se ofrecen unas conclusiones y análisis al respecto.

1.1. Presencia afrocolombiana, problemáticas y deuda del Estado colombiano

La presencia del afrocolombiano se refleja en los textos de historia tradicional a partir de la invasión europea a América Latina del siglo *xvi*. Hay evidencia de que en los primeros viajes de Cristóbal Colón hubo población africana que era sometida a vejámenes y castigos. Distintas actividades económicas, como la minería, agricultura, ganadería, boga, carpintería, fortificación y obras de defensa, entre otras, testimonian lo calificado de la fuerza de trabajo africana. Zapata Olivella (2010, p. 297) describe lo que significa la presencia negra desde tiempos inmemorables, al afirmar que,

En la reevaluación histórica de la esclavitud del africano en la colonización de América Latina, es preciso trascender el proceso generador de plusvalía, para considerar su creatividad en todos los contextos de producción, en los cuales también se le explotó como célula cultural de un continente que había acumulado ricas experiencias en minería, herrería, orfebrería, agricultura, ganadería, albañilería, artes culinarias, médicas, mágicas, crianza de niños, cerámica, pintura, tejidos, cestería, talla en madera, marfil, hueso, construcción de embarcaciones, etcétera.

Los africanos esclavizados, que procedían de las regiones de Cabo Verde, Guinea, Sierra Leona, Congo y Angola, y de las culturas arará, mina y carabalí en África occidental, pertenecen al área cultural de la familia lingüística bantú. Sin embargo, el predominio étnico de los africanos llegados a Cartagena de Indias, principal puerto de la trata negrera del Virreinato de la Nueva Granada y del interior del continente, proceden de Senegambia. No existe un consenso respecto a la demografía de la esclavización en Cartagena, sin embargo, Palacios sostiene que:

El número, siquiera aproximado, de esclavos introducidos en las colonias africanas es un punto demasiado oscuro. Algunos autores, tomando cifras de funcionarios, cronistas y misioneros, consideran que, en los momentos de intensa actividad de la mal llamada trata en Cartagena, habrían llegado entre diez mil y doce mil esclavos al año, cifras que algunos consideran excesivas, teniendo en cuenta el tonelaje del barco; pero, comparado con las cifras totales que llegaron a América, que algunos consideran ascendieron hasta doscientos millones, puede ser una realidad (Palacios, 1982, p. 318).

Para Antón y del Popolo (2009), tanto en el período colonial como en los comienzos de la república a inicios del siglo *xix*, se creó un sistema de jerarquías sociales basadas en la pirámide racial. El blanco y el mestizo se encontraban arriba, en la parte más estrecha, y gozaban de sus privilegios ciudadanos, mientras que, en la parte de abajo, en la parte más amplia y base de la estructura, se situaban los indígenas, los esclavizados africanos y sus descendientes. La gesta de independencia, aunque utilizó a la población esclavizada como vanguardia de sus ejércitos, conservó esta realidad al no incorporar los reclamos de las poblaciones

subalternas (negras e indígenas) en el ideario de las nuevas naciones. A lo sumo, respondieron con una libertad de vientre, principio jurídico que se aplicó a los hijos nacidos de las negras esclavas a partir del 21 de julio de 1821 y luego de que cumplieran 18 años.

Tiempo después, el Congreso de Colombia aprobó la abolición de la esclavitud en 1851, la cual reconoce la libertad formal sin ningún tipo de garantía de derechos para los esclavizados. Contrario a esto, la abolición beneficiaba en lo económico a los esclavistas mediante la puesta en marcha de un fondo de manumisión que establecía mecanismos de indemnización mediante una serie de bonos (Hernández, 2006, p 54). Dicho sistema de diferenciación racial y social mantuvo rezagos, incluso en los tiempos del liberalismo más radical de la segunda mitad del siglo XIX. Esta realidad, propia de los afrocolombianos, constituye el racismo estructural que pesa sobre las colectividades mencionadas e impide que salgan de su condición de pobreza, desigualdad socioeconómica, exclusión social y política (Stavenhagen, 1991) en pleno siglo XXI.

Ante este sistema de jerarquización, exclusión y negación, la población afrocolombiana respondió con un proceso de resistencia cultural y acciones libertarias mediante los cumbes, palenques, quilombos, mambises y saramakas,² entre otras gestas libertarias. Esto desembocó en la construcción de sociedades libres al interior del sistema esclavista colonial y del ordenamiento republicano. Al respecto, Antón y del Popolo afirman que:

Siguiendo a García, dentro del proceso de larga duración que significó la cultura afrocolombiana en las Américas, hubo dos características esenciales: la resistencia y la autoconciencia: “La africanía resistió dignamente, en un acto de cimarronaje silencioso, buscando mecanismos de sobrevivencia”. Este fenómeno obligó a romper con la conciencia ingenua y colonizada, para asumir una conciencia crítica y descolonizadora, que sería la semilla para la revaloración cultural, la búsqueda de la libertad, la conquista de la ciudadanía, la politización de la identidad y luego la lucha frontal contra el racismo y la pobreza (Antón y del Popolo, 2009, pp. 14-15).

Todo este proceso de resistencia y autoconciencia estuvo en correspondencia con grandes acontecimientos sociales, económicos, políticos y culturales acaecidos en América Latina, como las dinámicas económicas de las grandes plantaciones de Brasil; las haciendas y la producción minera en el Virreinato de la Nueva Granada, integrado en los tiempos coloniales por Colombia, Venezuela, Panamá y Guayana; el proceso de independencia de Haití; las dinámicas políticas alrededor de la construcción del Estado en el siglo XIX y su continuidad en los procesos revolucionarios de Centroamérica y Cuba de principios del siglo XX. Todo esto imprime a la población afrocolombiana un sello particular en el cual se conjugan la colonialidad, esclavización, marginalidad, acciones y rupturas colectivas alrededor del reconocimiento de los derechos, implementación de políticas de equidad y diversidad, junto con la construcción de un nuevo orden.

² Son las denominaciones de las acciones cimarronas y la construcción de sociedades libres en Colombia, Venezuela, Brasil, Cuba y Surinam, de forma respectiva.

2. La población negra de América Latina y el Caribe en la actualidad

La población negra y mestiza de América Latina y el Caribe es de cerca de 150 millones de personas, lo que representa alrededor de un 30 % de la población de la región. La población afrolatinoamericana se ubica sobre todo en Brasil (50,7 %), Panamá (10 %), Venezuela (3,6 %), Uruguay (7,8 %) y Colombia (10,5 %) (Hopenhayn y Bello, 2001).

En el caso afrocolombiano, el sistema sociocultural que define su identidad, según Hernández (2014), tiene como referentes principales a la familia extensa, con la mujer como eje principal y sujeto protagónico en todas las esferas de la realidad de estas poblaciones y en particular del mundo étnico cultural palenquero. Desde las lecturas de Hernández:

La mujer palenquera constituye la columna vertebral de su cultura, toda vez que desempeña un papel preponderante en sus distintas manifestaciones, sobre todo en el ámbito económico, donde, invocando su concepción libertaria, rompe con cualquier atadura que la convierta en dependiente del hombre, pero, igualmente en el terreno espiritual, la mujer es la principal protagonista del cabildo de Lumbalú y otras expresiones de la religión palenquera; la riqueza musical [...] también da cuenta del rol preponderante femenino, lo mismo que [...] los kuagro (Hernández, 2007, p. 17).

Para Hernández, alrededor del mundo cultural afrocolombiano giran diferentes manifestaciones:

Cosmovisión y religiosidad propia, lengua propia y tradición oral, formas organizativas tradicionales, medicina tradicional, música tradicional e intercultural, religiosidad y mitología; formas organizativas propias, como los kuagro, mingas y capitanías; gastronomía y prácticas tradicionales de producción; sistema de derecho propio, para atender los conflictos [...]; espacios de socialización, recreación y afirmación identitaria, como los festivales, carnavales y fiestas religiosas, los cuales se ejercen en un territorio como hábitat (Hernández, 2016, p. 1).

Zoghe (2008, pp. 37-49) considera que esta cosmovisión encierra una visión del mundo también heredera de la universalidad bantú, que clasifica el universo según la importancia y el papel que desempeña cada ser, así:

- Dios, fuente de la sustancia del hombre y de todas las cosas, que se identificaba con varias denominaciones.
- Los espíritus, entre los cuales distinguimos seres sobrehumanos y los espíritus de los hombres muertos desde los tiempos remotos.
- El hombre, comprendiendo los seres humanos que viven y que están a punto de nacer.
- Los animales y las plantas (o el resto de la vida botánica) y los fenómenos y objetos que no participan en la vida botánica.

Este sistema sociocultural integra la personalidad histórico-cultural afrocolombiana y define su identidad como analogía antropológica colectiva e individual, en la cual el *hacerse* implica el deseo eterno de *ser* sí mismo y una voluntad

de afirmarse en la existencia para vivirla de manera autónoma. Los esfuerzos del movimiento social afrocolombiano, negro y palenquero para adoptar políticas públicas a favor de esta colectividad están dirigidos a proteger y fortalecer este mundo étnico cultural, amenazado en extremo por el racismo y la discriminación del Estado, tal como lo veremos más adelante.

3. Discriminación estructural, pobreza y racismo

Los impactos de la esclavización, colonización y su prolongación mediante los períodos de crisis y violencia contemporánea marcaron la realidad de la población afrodescendiente, relegándola a situaciones de ostracismo y discriminación de su mundo cultural, lo que afectó sus oportunidades sociales, económicas y políticas. Según los indicadores de pobreza calculados con base en las líneas internacionales de ingresos diarios medidos en dólares, las carencias en la población pobre afrocolombiana son mayores, en términos relativos, que la población pobre no afrocolombiana. De acuerdo con Cruces, Gasparini y Carbajal (2010, p. 25) “y según las líneas internacionales US\$2,5 y US\$4 diarios, la incidencia de la pobreza en la población afrocolombiana es del 38,3 % y el 56 %, respectivamente, mientras que entre los no afrodescendiente estos valores ascienden al 37,8 % y al 55,1 %”.

Tabla 1
Privaciones del índice de pobreza multidimensional
para hogares étnicos y no étnicos 2016

Privación	% hogares étnicos	Hogares no étnicos	Razón
Analfabetismo	16,52	8,55	1,93
Inasistencia escolar	4,45	2,62	1,70
Rezago escolar	36,79	27,15	1,36
Barreras al cuidado de la primera infancia	11,81	8,15	1,45
Trabajo infantil	4,93	2,24	2,20
Desempleo de larga duración	7,06	11,41	-
Trabajo informal	82,16	72,14	1,14
Sin aseguramiento de salud	12,46	9,08	1,37
Barreras de acceso a servicios de salud	7,75	3,82	2,03
Sin acceso a fuente de agua mejorada	21,04	7,82	2,69
Inadecuada eliminación de excretas	22,65	7,37	3,07
Material inadecuado de pisos	9,45	3,64	2,60
Material inadecuado de paredes	4,43	1,47	3,01
Hacinamiento	14,1	8,75	1,61

Fuente: Departamento Administrativo de Nacional de Estadísticas (DANE, 2016).

Esta situación afecta más a la población rural que a la población urbana: mientras la incidencia de la pobreza en el ámbito rural es de 31,8 %, para la población

total es de 15,7 % (*Ibid.*). La Encuesta de Calidad de Vida (ECV, 2016) ratifica la continuidad histórica de desventaja de la población afrocolombiana, respecto a otras colectividades sociales, tal como lo muestra la tabla 1, en la cual el analfabetismo es el doble en los hogares étnicos y se reduce a la mitad en los no étnicos. Igual panorama encontramos en la inasistencia escolar, trabajo infantil, acceso a la salud, agua potable, condiciones de vivienda y otros medidores sociales.

Para De Roux (2010), los afrocolombianos evidencian desigualdades respecto a la empleabilidad. Presentan mayores tasas de desempleo, sobre todo en el nivel urbano, en el cual la gran mayoría está obligada a insertarse en el círculo de la economía informal, lo que implica trabajar en condiciones de precariedad. Por otro lado, Cruces *et al.* (2010), al desagregar el ingreso individual en sus componentes laboral y no laboral, observan que este último es alrededor de un 45 % superior entre los afrocolombianos. De esta manera persiste un rezago en materia de ingreso en relación con el resto de la sociedad colombiana. Respecto al ingreso no laboral, el concepto de capitales y rentas es el que presenta las mayores diferencias entre ambos grupos, siendo un 60 % superior para los no afrocolombianos.

Respecto a la vivienda en las áreas rurales, el 47 % cuenta con una casa construida con materiales precarios, porcentaje que disminuye al 33 % entre los hogares no afrocolombianos (*Ibid.*, p. 29). Dos indicadores relevantes de la situación de la salud son las tasas de mortalidad infantil y de mortalidad materna, cuya reducción forma parte de los Objetivos del Milenio. Dice De Roux (2010, p. 15), quien cita al Programa de las Naciones para el Desarrollo del año 2008, que “en los asentamientos afrocolombianos estas tasas presentan las cifras más elevadas. Buenaventura, por ejemplo, mostraba en 2005 indicadores de mortalidad infantil y materna que triplicaban el promedio para el departamento del Valle del Cauca”.

Esto es corroborado también por las cifras de estadísticas vitales del DANE del año 2016 al establecer que para el caso de la mortalidad materna el indicador para los grupos negros, afrocolombianos e indígenas, equivale a más de tres veces el indicador para el total nacional y alrededor de cuatro veces en relación con el resto de la población. Los estudios de seguridad alimentaria y nutricional, de acuerdo con la Escala Latinoamericana de Seguridad Alimentaria (Elcsa), e incorporado por la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional del Ministerio de Salud (2017), revela que el 68,9 % de los hogares afrodescendientes presenta inseguridad alimentaria y nutricional frente al 52,3 % de hogares sin pertenencia étnica.

En educación se mantiene la desigualdad e insatisfacción al mantener las mayores cifras sin instrucción primaria completa, secundaria y superior respecto a otras colectividades sociales. Este problema también se expresa en el ámbito de la etnoeducación, como opción educativa dirigida de modo específico a esta población, en la que existen falencias desde el punto de vista presupuestal, carencia de materiales, deficiencia en las condiciones logísticas e infraestructurales, precariedad del discurso pedagógico y reducida innovación tecnológica. Las debilidades educativas de la población afrocolombiana afectan su ingreso al mercado

laboral, el cual exige mayores competencias y calificación como condición para mayor productividad y capacidad competitiva. Las concepciones limitadas que se manejan desde la etnoeducación, regulada por el Estado, junto con la complejidad de la realidad de la población afro, plantean la necesidad de fortalecer las dinámicas educativas propias, aprovechando para estos propósitos la Sentencia C 666 de 2016 que establece un régimen educativo especial para docentes de comunidades afrocolombianas.

En el terreno de la participación política existe un gran contraste entre la realidad demográfica descrita con anterioridad y los espacios de representación en las instancias de decisión. En el Congreso de la República de Colombia, de un total de 280 curules, las comunidades afrocolombianas solo tienen derecho a dos curules por circunscripción especial en la Cámara de Representantes, mientras que en el Senado no tienen representación étnica legal. Fue el Acto Legislativo 02 de 2015 el que reformó el Artículo 176 de la Constitución de Colombia, por lo que se determinó que “la circunscripción territorial conformada por el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, elegirá adicionalmente un (1) Representante por la comunidad raizal de dicho departamento, de conformidad con la ley”.

Dicha realidad es interpretada, desde la lógica del racismo y su filosofía fundante, como algo inherente a la condición histórica y un mandato “natural y divino” de inferioridad de los descendientes de africanos. Es reproducida de forma cotidiana con un lenguaje cargado de estereotipos que asocian a lo negro con lo malo y feo, mediante epítetos denigrantes, tales como brutos, carentes de inteligencia, perezosos, sucios, ociosos, supersticiosos, ávidos de procreación y diversión. Si a esto se le adicionan las prácticas racistas que se reproducen en ciudades como Cartagena, Barranquilla, Cali, Medellín o Bogotá, estamos ante un tejido social descuadrado. El racismo, desplazamiento y xenofobia se convierten en una actualización de la esclavización, tal como lo plantea Morín:

Recordemos finalmente que la esclavitud, una forma de miseria humana marcada por la total dependencia del esclavo, reducido, según la fórmula de Aristóteles, al estado de objeto animado, subsiste bajo unas formas residuales; que la civilización occidental ha inventado el campo de concentración, caracterizado por el encierro y el trabajo forzado, al límite del exterminio; y que los conflictos del mismo siglo han engendrado los campos de personas desplazadas, poblaciones que han huido de invasiones o guerras, y formas provisionales o duraderas de guetos (Morín, 2011, p. 113).

La esclavización y colonización son expresiones de los procesos globalizantes y de agudización del hambre, la pobreza y desigualdad. La población afrocolombiana se suma a los 49 millones de latinoamericanos que padecen hambre y a los 20 millones de personas desnutridas detectadas en la segunda década del siglo xx. Esta realidad de la población afrocolombiana es también una manifestación del racismo y discriminación, sintetizada por Mosquera de la siguiente manera:

Los/as afrocolombianos/as viven en su mayoría en situación de pobreza. En muchos casos han perdido sus principales recursos de subsistencia (como la tierra, el territorio

y sus recursos naturales), y desde hace décadas se han visto forzados a emigrar a los grandes centros urbanos, donde acceden a trabajos precarios, mal remunerados y de baja calidad. La causa de estos males tiene un trasfondo histórico, asentado en la dominación y exclusión coloniales, en las pretensiones de homogeneidad del Estado nacional en los siglos XIX y XX, así como en el funcionamiento de las estructuras sociales y económicas operantes hasta nuestros días. En cambio, el color de la piel, la cultura o la religión, como razones de la exclusión y el racismo, obedecen a mecanismos social y culturalmente creados por la sociedad para “justificar” de manera pseudocientífica tal exclusión. La consecuencia directa de este fenómeno es la pobreza en que están sumidos millones de afrocolombianos/as. La discriminación étnico-racial de hoy, heredera en gran medida del colonialismo luso-criollo e hispano-criollo, es la manifestación de formas renovadas de exclusión y dominación constituidas en regímenes de “colonialismos internos” que contradicen el mito de una integración real (Mosquera, 2007, p. 87).

Este panorama es permeado por los impactos de la violencia, de manera específica por el conflicto armado interno que afecta el país desde 1980, lo que generó un amplio segmento de población desplazada y desarraigada de sus territorios en el Caribe continental, el norte del departamento del Cauca, los valles interandinos y la región Pacífica. Según cifras de la Unidad para las Víctimas, “desde 1985 el conflicto armado deja 8 320 834 víctimas registradas, de las cuales más del 50 % han sido mujeres” (Cogollo, 2017, p. 34).

Los megaproyectos, como factores de desterritorialización y destrucción del ambiente, constituyen otra fuente de violencia y negación de los derechos sociales, económicos, territoriales y ambientales de los descendientes africanos. Para muchos líderes del movimiento social afrocolombiano, los megaproyectos constituyen la punta de lanza del etnocidio desatado contra su vida y su mundo cultural en la medida en que “apunta a desaparecer y liquidar el derecho de disfrutar, desarrollar y transmitir su cultura por parte de una etnia o pueblo” (Viera, 2016, p. 256). Megaproyectos de “infraestructura de puertos y carreteras, la expansión portuaria; el cultivo de palma africana, coca, amapola [...]; minería [...]; que incluyen además otros usos de las selvas: biomasa, bancos genéticos, semillas, plantas exóticas, plantaciones, riquezas biológicas y culturales [...]” (Viera, 2016, p. 258) son ejemplos puntuales que afectan a las colectividades étnicas, puesto que se inscriben en la lógica del capitalismo y su modelo de desarrollo se fundamenta en la extracción de minerales como principal fuente de energía.

Estos megaproyectos están soportados en políticas de despojo y contaminación del ambiente e integran algunos planes de desarrollo centrados en la extracción minera y energética, tal como lo evidencia el Plan de Desarrollo del Gobierno de Juan Manuel Santos durante sus dos períodos de Gobierno (2010-2014 y 2014-2018) representados por la minería, infraestructura y agricultura, innovación y vivienda. De igual forma, los propósitos del actual Gobierno de Iván Duque con la explotación petrolera vía *fracking* se enmarcan en iguales propósitos.

4. Normativa legal vigente

Los derechos de la población afrocolombiana son reconocidos por un conjunto de normas nacionales e internacionales, además de que están sustentados por la Constitución de 1991. Estos se enmarcan en la filosofía política de los Estados comprometidos con el respeto de los deberes y derechos de los ciudadanos, sin detrimento de los demás y sin discriminación. De modo que en este apartado pasamos revista a las normas, convenios, pactos y políticas públicas suscritas por el Estado respecto a los derechos de la población afrocolombiana y étnica en general, con el fin de evidenciar el avance legislativo al respecto.

Los artículos 1 y 7 de la Constitución sustentan la diversidad de la sociedad, mientras que los artículos 13 y 70 reconocen el derecho a la igualdad y la no discriminación, derechos que deben gozar las comunidades afrodescendientes y sus miembros. El artículo 13 establece que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley y recibirán la misma protección y trato de las autoridades. El artículo 70, por su parte, reconoce que “la cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las personas que conviven en el país”. El Artículo Transitorio 55 reconoce para las comunidades afrocolombianas ribereñas que ocupan baldíos y luego a todas las comunidades del territorio nacional, los derechos sociales, económicos, políticos y culturales, en especial la propiedad colectiva de la tierra y los recursos que estas albergan, en correspondencia con sus referentes identitarios culturales.

Convenio Nro. 169, Ley 21 de 1991 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)

Establece una serie de garantías y derechos al igual que distintas obligaciones de los Estados para garantizarlos, consagra que “la conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del Convenio” (OIT/ONU, 2014, pp. 20-21). Este convenio exige la protección de los derechos sociales, económicos, políticos, territoriales y ambientales de las colectividades étnicas, las cuales deben ser consultadas con antelación de manera libre e informada en el momento en que se trata de planes, programas y proyectos que afecten su mundo cultural. La Ley 21 de 1991 reglamentó su aplicación en todo el territorio colombiano, legitimando de esta manera la adopción de normas y políticas públicas que faciliten la participación de las colectividades étnicas en la toma de decisiones respecto a planes, programas y proyectos que afecten su mundo étnico-cultural. En estos horizontes se inscribe la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dirigida a garantizar que los Estados adopten medidas contra la discriminación, sin distingo alguno, y que permitan el ejercicio libre de los derechos tanto colectivos como individuales (OEA, 1969, p. 2).

Convenio de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica (CDB) de 1992

Estimula prácticas sustentables del ambiente que permitan la conservación de la flora, fauna y todos los recursos bióticos y abióticos existentes en los territorios ancestrales y tradicionales de la población afrocolombiana (Secretaría de las Naciones

Unidas, 1992). Este convenio fue aprobado por Colombia mediante la Ley 165 de 1994. De forma adicional, el Estado colombiano suscribió acuerdos en el marco de la comunidad andina, entre los cuales se destacan dos decisiones fundamentales que garantizan el cumplimiento de la política de biodiversidad y la consulta previa como derecho fundamental a la participación en el momento en que se trata de planes, programas o proyectos que afectan las aspiraciones de las comunidades (Decisión Nro. 391 de 1996). La otra decisión regula la propiedad intelectual y protege el patrimonio inmaterial y material del país (Decisión Nro. 486 del 2000).

Ley 70 de 1993 y los derechos étnicos de la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera

El Artículo Transitorio 55 de la Constitución apoyó desde lo constitucional la Ley 70 de 1993, estableciendo que la propiedad sobre el territorio de las comunidades afrocolombianas es inenajenable, inembargable e imprescriptible. Establece también mecanismos de protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades en el territorio nacional y fomento de su desarrollo económico y social. Los contenidos de la ley, agrupados en ocho capítulos, recogen diversos aspectos propios del mundo cultural y la cotidianidad afrocolombiana, negra, raizal y palenquera, destacándose el derecho al territorio y sus recursos naturales, la etnoeducación, desarrollo socioeconómico y la participación organizada. Estos contenidos están sustentados por los principios de diversidad, integridad-dignidad, participación y protección del ambiente.

Para los participantes del seminario *Balances y perspectivas de la Ley 70 de 1993*, convocado por el Cabildo Gavilaneado en el año 2013, en Cartagena, en el que participaron más de cincuenta líderes de la población afrocolombiana, existe un consenso en el movimiento social afrocolombiano respecto a los logros con la implementación de la Ley, tales como:

- Propició la participación de lo más representativo de la población afrocolombiana, agrupada en múltiples y diversas formas organizativas de jóvenes, mujeres, campesinos, artistas, educadores, intelectuales y políticos, empresarios, entre otros.
- Consolidó una pedagogía comunitaria y ciudadana cívica democrática para concertar con el Estado mediante mecanismos como las comisiones consultivas y pedagógicas; además, estimuló la participación autónoma de las comunidades en la gestión de sus derechos mediante la consulta previa y la circunscripción especial.
- Recuperó parte de los territorios desde lo histórico conculcados mediante la titulación colectiva. Hasta el año 2019, se han titulado 6 000 000 millones de hectáreas, de las cuales 5 700 000 están en el Pacífico y el resto en los demás territorios (Caribe, valles interandinos) beneficiándose a 90 592 familias (Garcés, 2018).
- Fortaleció y amplió la etnoeducación como alternativa para el desarrollo y construcción de un discurso pedagógico desde las lógicas de las comunidades y la interculturalidad, mediante la focalización de instituciones educativas.

- Amplió el espectro de participación en la educación técnica, tecnológica y superior mediante el fondo de becas del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), logrando el ingreso de jóvenes a la educación superior.
- Fortaleció la gestión artística, consolidando iniciativas como los festivales y su papel de socialización de la cultura; puso en escena iniciativas empresariales comunitarias y su apalancamiento mediante la implementación de proyectos y créditos de mediano impacto; impulsó en un modo epistemológico la investigación y producción teórica desde distintos campos de las ciencias.
- Formulación de un acervo jurídico de derechos de los afrodescendientes como colectividad étnica y su vinculación con normas internacionales, convirtiendo la Ley 70 de 1993 en un referente continental y mundial. Esto favorece la articulación de redes de la diáspora y la labor de incidencia política en foros y organismos internacionales.
- Realización del primer congreso del pueblo negro en el 2013 en el departamento de Quibdó, como ejercicio de articulación del movimiento social afrocolombiano.

Al amparo de la Ley 70 de 1993, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) aprueba documentos, entre los cuales destacamos:

- Conpes 3169 del 2002: Política para la Población Afrocolombiana.
- Conpes 3310 del 2004: Política de Acción Afirmativa para la Población Negra o Afrocolombiana.
- Conpes 3660 del 2010: Política para Promover la Igualdad de Oportunidades para la Población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal.

De igual forma, se logra el Decreto Ley 4635 de 2011, que modifica la Ley de Víctimas y Restitución de Tierra (1448 de 2011) al incluir el enfoque diferencial para la población afrocolombiana víctima del conflicto armado. La mayoría de estos documentos son letras en el papel, ya que el grado de aplicación es mínimo, lento y circunscrito en un modo asimétrico a territorios específicos de la población afrocolombiana, evidenciándose mayor aplicación en el Pacífico colombiano, tal como se constata con la titulación colectiva y planes de inversión en esta región (Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas, 2014).

Los aspectos sustantivos de la Ley 70, representados por los capítulos IV, V y VII, que contemplan aspectos como el uso y manejo de los recursos mineros, agrícolas, pesqueros, pecuarios, forestales, hídricos, alimenticios, el patrimonio genético, saberes ancestrales y conocimientos tradicionales, así como la aplicación efectiva de los planes de desarrollo y de manejo ambiental; no han sido reglamentados, a pesar de los reclamos y propuestas del movimiento social afrocolombiano. Para Hernández (2015), la no reglamentación y aplicación de estos obedece a la falta de voluntad política del Estado y su intencionalidad de favorecer intereses económicos nacionales e internacionales en el contexto de los pactos económicos y tratados de libre comercio con Estados Unidos, Europa y los países asiáticos, que representan amenazas de despojo de recursos naturales y saberes ancestrales.

De allí la importancia, en relación con la propuesta de Monroy (2006, pp. 230-251), de trabajar por el reconocimiento de los saberes como parte de los derechos patrimoniales de las comunidades. Amparado en esto, implementar investigaciones a favor de nuevos fármacos y medicamentos, la producción de alimentos con semillas nativas, rescatar el lenguaje, entre otros aspectos relacionados con la identidad cultural.

Normas jurisprudenciales expedidas por la Corte Constitucional de Colombia

- Sentencia T-422 de 1996. Es la primera que identifica a la población negra del país como destinataria de un trato preferente, asociado con dos fines concretos: compensarla por el abandono institucional, discriminación y aislamiento, y defender su supervivencia como grupo étnico cultural. Esto tiene importancia adicional, en la medida en que establece la posibilidad de que un acto de discriminación racial lesione al mismo tiempo los derechos singulares de un afrocolombiano y los de la comunidad que integra.
- La Sentencia C-169 de 2001. Reglamentó el artículo 176 de la Constitución y retomó la discusión desde una nueva perspectiva: el alcance del término “tribal” contemplado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). De esta manera, lo tribal se asemeja a grupo étnico en la medida que vincula una colectividad social con la identidad cultural.
- Sentencia T-955 de 2003. Marcó un hito en la jurisprudencia constitucional relativa a la identidad étnica afro, por ser el primer fallo que amparó los derechos étnicos de una comunidad negra, en concreto, los derechos a la diversidad e integridad étnica y cultural, la propiedad colectiva, la participación y la subsistencia de las comunidades negras de la cuenca del río Cacarica, derechos que habían sido vulnerados por varias entidades que autorizaron la explotación de maderas en sus territorios.
- Sentencia T-1090 de 2005. Revisó el caso de una mujer afrocolombiana a la que se le restringió el acceso a un establecimiento de comercio debido al color de su piel.
- Sentencias T-375 de 2006 y T-586 de 2007. Revisaron los casos de dos mujeres que no pudieron acceder a cupos universitarios especiales contemplados para minorías étnicas porque las instituciones educativas que los ofrecían estimaron que no reunían las características necesarias para ser consideradas afrodescendientes.
- Sentencia C-864 de 2008. Resolvió una demanda de inconstitucionalidad promovida contra la Ley 691 del 2001 que reglamentó la participación de los grupos étnicos en el sistema general de seguridad social. Esta sentencia fue la primera en señalar que cualquier colectividad que cumpla con los elementos objetivos y subjetivos del Convenio 169 de la OIT puede ser considerada una comunidad negra.
- Sentencia T-576 de 2014. Se creó el espacio nacional de consulta previa y se regula este mecanismo como derecho fundamental de la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera.
- Ley 1482 de 2011 (Ley Antidiscriminación). Contempla medidas puntuales de protección frente a actos discriminatorios por motivos de raza. La norma modificó el Código Penal, con el objeto de “garantizar la protección de los derechos de una persona, grupo de personas, comunidad o pueblo, que son vulnerados a través de actos de racismo o discriminación”.

- Auto 005 de 2009. Constató que los individuos y las comunidades afrocolombianas en situación de desplazamiento y confinamiento no estaban recibiendo un trato acorde con su estatus de sujetos de especial protección constitucional. Por eso, declaró que sus derechos fundamentales estaban siendo desconocidos de una manera masiva y continua y le exigió al Estado adoptar acciones concretas para superar tal situación.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales exige el respeto de los derechos de las personas sin discriminación alguna, es decir, sin tener en cuenta raza, credo, lugar de nacimiento, convicción política, religiosa o sexual alguna (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUDH], 1966).

La *Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial* definió a la discriminación racial e hizo comprometer a los Estados de “una política encaminada a eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a promover el entendimiento entre todas las razas [...]” (ONU, 1965). La Convención, incorporada al ordenamiento colombiano por la Ley 22 de 1981, define en su artículo 1 la discriminación racial como:

[...] toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

El Plan integral de largo plazo para la población negra, afrocolombiana, palenquera, 2006-2019

Durante estos últimos veinte años, el movimiento social afrocolombiano, negro y palenquero se movilizó por la adopción de políticas públicas con el ánimo de fortalecer acciones colectivas por sus derechos. La importancia de movilizarse también radica en la posibilidad de convertir sus medidas en acciones de Estado de larga duración, más allá de las acciones coyunturales de los Gobiernos. Esto favorece un actuar más conjunto del movimiento, para fortalecer su actuar al unísono y no inmiscuirse en contiendas burocráticas.

El Plan Nacional Integral a Largo Plazo (2006-2019), sustento de los planes de desarrollo para la población afrocolombiana que deben adoptar los Gobiernos de turno en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, se inscribe en los anteriores propósitos. Por ende, dicho plan constituye una de las grandes conquistas del movimiento social afrocolombiano, dirigido a adoptar medidas sociales, económicas, territoriales y ambientales garantes del cumplimiento de los derechos étnicos de esta población. El plan tiene como objetivos:

[...] desarrollar una política de diferenciación positiva, conducente a la superación de las condiciones de marginalidad, desigualdad e inequidad social, política y económica, consecuencia de la discriminación estructural que ha afectado a esta población, mediante acciones que garanticen el respeto a su integralidad étnico-cultural, ambiental y territorial, para su fortalecimiento institucional, económico y organizativo como grupo étnico y el mejoramiento de su calidad de vida, la disminución de la pobreza y la exclusión (Grueso *et al.*, 2006, pp.19-20).

Para estos propósitos se adoptan estrategias generales y específicas, tales como:

- Definición de un plan de acción, con sus respectivos mecanismos de financiación, para continuar con el proceso de formulación participativa del plan.
- Incorporación y diseño de estrategias para el etnodesarrollo que incluyan programas sectoriales en el campo de la salud, vivienda, empleo, actividades agrícolas, pesqueras, artesanales, etnoturismo, actividades microempresariales y de educación para la identidad.
- Adopción de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad.
- Creación de un sistema de estadística y comunicación que visibilice a esta población y permita tomar decisiones fundamentadas.
- Adopción de un observatorio de seguimiento del racismo y todas las formas conexas de discriminación.
- Fijación en el presupuesto nacional de los recursos necesarios para el cumplimiento del plan.

También existen estrategias específicas alrededor de la remoción de obstáculos que impiden un mayor desarrollo que, en términos generales, giran alrededor de los derechos humanos, seguridad social, etnoeducación, cultura y reafirmación, gobernabilidad, defensa del territorio y los ecosistemas, fortalecimiento institucional y desarrollo socioeconómico. En estos momentos no existe una evaluación rigurosa de los efectos del plan. La ausencia de voluntad del Estado para garantizar el funcionamiento de las comisiones consultivas como garantes de su seguimiento, la no implementación del plan de acción y las denuncias de las comunidades respecto a su no aplicación, constituyen referencias del incumplimiento del mismo.

Para algunos líderes, incluso, estas políticas adoptadas en Cartagena y Bogotá no se han implementado tal como se pactó con las administraciones anteriores. De hecho, se han adoptado algunas medidas cuando se celebra el Día de la Afrocolombianidad, es decir, el 21 de mayo de todos los años. En el caso de Cali esta política fue adoptada muy tarde, en febrero de 2019, después de varios años de insistencia del movimiento afrocolombiano (entrevistas a Cassiani, 20/2/2020; Hernández, 19/2/2020).

Para De Roux (2010, p. 43), entre las razones que limitan la eficacia de estas políticas orientadas a reducir la brecha existente entre las condiciones de vida de los afrocolombianos y la población “no étnica”, se pueden mencionar las siguientes:

- 1) Los macrocondicionantes, asociados a modelos de desarrollo ajenos a esta población, que responden a lógicas distintas a su racionalidad cultural. Los modelos de desarrollo mediante macroproyectos se están ensayando salvajemente en los territorios de las comunidades; 2) el racismo estructural y la discriminación social impiden que la población afrocolombiana acceda a mayores oportunidades sociales y

económicas; 3) las falencias institucionales, arraigadas en el proceso de construcción del Estado colombiano, socavan la capacidad para hacer efectivas las políticas públicas; 4) pese a los avances y logros del movimiento social afrocolombiano, aún persisten debilidades organizativas que obstaculizan una mayor participación y movilización en la sociedad.

No olvidemos que el surgimiento de la Ley 70 de 1993 coincide con el período más crucial del conflicto armado y la violencia sistemática que afecta el país durante los años 1985-2015. El movimiento social afrocolombiano, articulado en su Comisión de Paz (Conpa), considera que los acuerdos de paz son una oportunidad para avanzar en el cumplimiento de derechos. Después de unas largas negociaciones entre el Gobierno de Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), ocurridas en La Habana (Cuba), se logra incluir el capítulo étnico en dicho acuerdo.

Su contenido incluye salvaguardas y garantías para el cumplimiento de políticas de reforma rural integral, acceso a tierras, garantías de seguridad, participación, drogas y reparación y justicia a las víctimas del conflicto armado. Las trabas impuestas por el actual Gobierno de Iván Duque a los acuerdos a partir del no funcionamiento de los organismos de seguimiento, las modificaciones de los acuerdos en el Congreso, la no aprobación de las 16 curules para los líderes de zonas afectadas por el conflicto, los enredos burocráticos de los planes de desarrollo con enfoque territorial (algunos focalizados en territorios étnicos) y los asesinatos de líderes sociales y excombatientes indican que este capítulo como expresión de políticas públicas tampoco se está cumpliendo.

5. Conclusiones

La falta de oportunidades sociales, económicas y políticas de la población afrocolombiana, negra y palenquera es la continuidad del racismo estructural que desde lo histórico afecta a la sociedad colombiana. Las prácticas de Estado y de la institucionalidad misma invisibilizan y excluyen a esta colectividad en el cumplimiento de sus derechos mediante la aprobación e implementación de megaproyectos que atentan contra sus territorios y recursos naturales, de un conflicto armado que genera violencia y desplazamiento de sus formas de organización social, económica y familiar, y con la precaria inversión social en salud y empleo que genera mayor pobreza y marginalidad.

Debido a las acciones colectivas del movimiento social afrocolombiano, el Estado colombiano expidió, posterior a la aprobación de la Constitución Nacional de 1991, una copiosa legislación afrocolombiana que incluye sentencias de la Corte Constitucional, pactos y convenios internacionales, normatividad específica como la Ley 70 de 1993, documentos institucionales como los Conpes y políticas públicas nacionales como el Plan Nacional Integral a Largo Plazo 2006-2019. Sin embargo, en orden estricto tales disposiciones no se cumplen o se ejecutan de manera distinta a como fueron planteadas en su momento. Al no cumplirse el Plan Nacional Integral, los Planes Nacionales de Desarrollo que se adoptan cada

cuatro años, desde 1994, tampoco tienen ninguna aplicación y se han convertido en un mero ejercicio de planeación que adorna los archivos del Estado.

En el caso específico de la Ley 70 de 1993, principal norma que regula los derechos de esta población, sus aspectos sustantivos representados por los capítulos IV, V y VII que contemplan derechos vitales como el uso y manejo de los recursos mineros, agrícolas, pesqueros, pecuarios, forestales, hídricos, alimenticios, el patrimonio genético, saberes ancestrales y conocimientos tradicionales, no han sido reglamentados a pesar de los reclamos y propuestas del movimiento social afrocolombiano.

De esta manera, prevalece aún la enorme deuda histórica con los descendientes africanos en la medida que se mantienen los altos niveles de insatisfacción de necesidades básicas, precaria participación política, mientras que el conflicto armado continúa impactando los territorios ancestrales a pesar de la incorporación del capítulo étnico en los acuerdos de paz. En ese mismo sentido, derechos fundamentales como la participación en las consultas previas en cualquier proyecto no se ejecutan pese que así lo establece el Convenio Internacional 169 de la OIT y la Ley 21 de 1991, reglamentario de este; facilitando de manera inconsulta la implementación de megaproyectos que están en contravía de las aspiraciones de vida de estas comunidades.

6. Referencias bibliográficas

- Abello, A. (2012). La cultura y la superación de la pobreza en contextos locales. Seminario El enfoque cultural del desarrollo y la superación de la pobreza. Girona. Recuperado de <https://docplayer.es/17430820-La-cultura-y-la-superacion-de-la-pobreza-en-contextos-locales.html>
- Afrocolombia (s/f). Documentos Conpes para población afocolombiana. Recuperado el 29/4/2020 de <https://afrocolombia.webnode.es/products/documentos-conpes-para-poblacion-afrocolombiana/>
- Antón, J., y Del Popolo, F. (2009). Visibilidad estadística de la población afrodescendiente de América Latina: aspectos conceptuales y metodológicos. En J. Antón, Á. Bello, F. del Popolo, et al., *Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: del reconocimiento estadístico a la realización de derechos*. Seminario Poblaciones Afrodescendientes en América Latina, Panamá, 28 y 29 de marzo del 2008. Santiago: Naciones Unidas, pp. 13-38.
- Asamblea Nacional Constituyente (1991). Constitución Política de Colombia. Recuperado de <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>
- Cabildo Gavilaneño (2013). *La defensa de los derechos étnicos es un hecho en Cartagena y Bolívar*. Cartagena: Editorial Códice.
- Cogollo, J. (2017). *Cicatrices de la guerra en las colombianas: los impactos de la violencia sexual en Montes de María*. Responsable de la investigación: Julia E. Cogollo C. Colombia: Movimiento por la Paz (MPDL).

- Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas [CNOA] (2014). Compilación de documentos del Primer Congreso del pueblo afrocolombiano, negro, raizal y palenquero. Recuperado el 29/4/2020 de <https://convergenciagnoa.org/wp-content/uploads/2018/09/Primer-Congreso-Nacional-Afrocolombiano-2013.pdf>
- Congreso de la Republica de Colombia (2015). Acto Legislativo 2 de 2015. Recuperado el 20/4/2020 de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_02_2015.html
- _____ (2015). Plan Nacional de Desarrollo, 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. Recuperado el 29/4/2020 de <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/documentos/LEY-1753-15%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014%20-%202018.pdf>
- _____ (2011). Ley 1482 de 2011 o Ley Antidiscriminación. Recuperado el 29/4/2020 de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1682049>
- _____ (1993). Ley 70 de 1993. Recuperado el 29/4/2020 de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1620332>
- Corte Constitucional de Colombia (2016). Sentencia C 666. Recuperado el 15/4/2020 de <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-666-16.htm>
- _____ (2014). Sentencia T-576. Recuperado el 16/4/2020 de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria//t-576-14.htm>
- _____ (2009). Auto 005 de 2009. Recuperado el 16/4/2020 de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a005-09.htm>
- _____ (2008). Sentencia C-864. Recuperado el 16/4/2020 de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria//c-864-08.htm>
- _____ (2007). Sentencia T 586. Recuperado el 16/4/2020 de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria//t-586-07.htm>
- _____ (2006). Sentencia T 375. Recuperado el 16/4/2020 de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria//t-375-06.htm>
- _____ (2005). Sentencia T-1090. Recuperado el 16/4/2020 de [http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria//t-/1090 del 05.htm](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria//t-/1090%20del%2005.htm)
- _____ (2003). Sentencia T-955. Recuperado el 15/4/2020 de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria//t-955-03.htm>
- _____ (2001). Sentencia C-169. Recuperado el 15/4/2020 de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria//c-169-2001.htm>
- _____ (1996). Sentencia T-422. Recuperado el 15/4/2020 de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria//T-422-1996.htm>
- Cruces, G., Gasparini, L., y Carbajal, F. (2010). Situación socioeconómica de la población afrocolombiana en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Departamento Nacional de Planeación [DNP] (s/f). Pacto por la Equidad de Oportunidades para Grupos Étnicos - Propuesta Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (2016). Encuesta de calidad de vida (ECV). Recuperado el 16/4/2020 de <https://www.>

- dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/ encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2016
- De Roux, G. (2010). Políticas públicas para el avance de la población afrocolombiana: revisión y análisis. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Panamá: Centro Regional para América Latina y el Caribe.
- Garcés, S. (2018). Formas de titulación colectiva. Documento inédito, presentado en la reunión nacional del Conpa para el Plan Nacional Desarrollo 2018-2022.
- Departamento Nacional de Planeación (2006). Documento propuesta Plan Nacional Integral de Largo Plazo de la población negra/afrocolombiana, palenquera y raizal 2006-2019. Recuperado el 18/4/202 de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/PLAN%20INTEGRAL%20DE%20LARGO%20PLAZO%202006%20-%202019.pdf>
- Hernández, R. (2019). Movimiento social afrocolombiano, negro, raizal y palenquero como opción política para el fortalecimiento de la democracia. Cartagena. Instituto Manuel Zapata Olivella.
- _____ (2016). Identidad, movimiento social afrocolombiano y participación. Documento presentado en el Primer Encuentro de Investigadores Afrocolombianos. Cali: Ministerio del Interior.
- _____ (2015). *Cultura, desarrollo, movimiento social afrocolombiano y democracia*. Cartagena: Instituto Manuel Zapata Olivella.
- _____ (2014). *Movimientos sociales, identidad y sujetos de poder: análisis de las prácticas pedagógicas comunitarias y su incidencia en el desarrollo de las comunidades afrocaribeñas y otras colectividades sociales*. Cartagena: Instituto Manuel Zapata Olivella.
- _____ (2007). La mujer palenquera: centro cultural de la diáspora palenquera en Cartagena. En M. Obeso (Comp.), *Etnoeducación y diversidad cultural*. Cartagena: Secretaría de Educación Distrital.
- _____ (2006). *Procesos históricos-culturales*. Cartagena: Editorial Chango.
- Hopenhayn, M., y Bello, A. (2001). Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe. *Serie Políticas Sociales, Nro. 47*. Santiago: Naciones Unidas/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar [ICBF] (2017). Encuesta Nacional de la Situación Nutricional. Recuperado el 18/4/2020 de <https://www.icbf.gov.co/bienestar/nutricion/encuesta-nacional-situacion-nutricional>
- Ministerio del Interior (2011). Decreto Ley 4635 de 2011. Recuperado el 19/4/2020 de <https://www.mininterior.gov.co/content/decreto-4635-de-2011>
- Monroy, J. (2006). *Régimen de protección socio jurídica de los conocimientos tradicionales en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Morín, E. (2011). *La vía para el futuro de la humanidad*. Buenos Aires: Paidós.
- Mosquera, M. (2007). Oportunidades, obstáculos y desafíos de la participación política de la población afrodescendiente en Colombia. En E. Cuesta, F. Giraldo, J. D. López et al., *Estudios sobre la participación política de la población afrodescendiente: la experiencia en Colombia*. San José: Unidad de Información y de Servicio Editorial del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (1965). Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Recuperado el 29/4/2020 de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cerd.aspx>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUDH] (1969). Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial. Recuperado el 19/4/2020 de <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>
- ____ (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Recuperado el 19/4/2020 de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>
- Organización de los Estados Americanos [OEA] (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Recuperado el 19/4/2020 de https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. Convenio 169 de la OIT. Recuperado el 19/4/2020 de <https://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/Documentos/CONVENIO-OIT-169.pdf>
- Palacios, J. (1982). La esclavitud y la sociedad esclavista. En J. Jaramillo (Dir.), *Manual de historia de Colombia*. Tomo I: Prehistoria, Conquista y Colonia. Bogotá: Procultura.
- Secretaría General de la Organización de Naciones Unidas (1992). Convenio de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica. Recuperado el 19/4/2020 de <https://www.un.org/es/events/biodiversityday/convention.shtml>
- Stavenhagen, R (1991). *Los conflictos étnicos y sus repercusiones en la sociedad internacional*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Viera, Y. (2016). El movimiento afrocolombiano: entre el etnocidio, la negación en el proceso de paz con las FARC y su reconstrucción. En S. Gruner, M. Blandón, J. Gómez y C. Mina-Rojas (eds.), *Des/DIBUJANDO EL PAÍS/aje. Aportes para la paz con los pueblos afrodescendientes e indígenas: territorio, autonomía y buen vivir*. Medellín: Poder Negro.
- Zapata, M (2010). Opresión y explotación del africano en la colonización de América Latina. En A. Múnera (Comp. y prólogo), *Textos escogidos: 1940-2000. Biblioteca de literatura afrocolombiana*, T. XVIII. Bogotá: Ministerio de Cultura de Colombia.
- Zoghe, A (2008). *La religiosidad bantú y el evangelio en África y América, siglos XVI-XVIII*. Cartagena: Pluma de Mompós.

Entrevistas:

- Cassiani, T., entrevista personal realizada el 19/2/2020. Entrevistador: Rubén Hernández, Cartagena-Colombia.
- Hernández, G., entrevista personal realizada el 20/2/2020. Entrevistador: Rubén Hernández, Cartagena-Colombia.

Movimiento afrodescendiente colombiano en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991: de la política de influencia a la política del poder

Colombian Afro-descendant movement in the 1991 National Constituent Assembly: from the politics of influence to the politics of power

Mónica Johanna Morales Alonso

Docente del Ministerio de Educación Nacional de Colombia, Colombia

Correo electrónico: monica.morales.alonso2020@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9922-970X>

Recibido: 20-octubre-2019. Aceptado: 01-marzo-2020.

Resumen

Este trabajo analiza, desde la sociología política, la participación del movimiento social afrodescendiente (MSA) colombiano en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Se recurrió a dos categorías conceptuales para el análisis: la estructura de oportunidad política (EOP) y la política de la influencia, para identificar cómo se generó la apertura para la participación de este movimiento en la esfera institucional, en el contexto de crisis y violencia política que enfrentaba Colombia en la década de 1980. Para esta investigación se acudió a literatura especializada, se entrevistó a líderes afrodescendientes y se rastreó noticias de prensa. Así, se reconstruyó históricamente la participación política del MSA en escenarios institucionales y se identificaron sus formas de acción colectiva. A partir de lo anterior, fue posible definir sus demandas de identidad, desarrollo económico y titulación del territorio en el artículo transitorio 55 de la Constitución de 1991.

Palabras clave: movimiento afrodescendiente colombiano, política de influencia, política del poder, Asamblea Nacional Constituyente, sociología política.

Abstract

This work analyzes, from a political sociology perspective, the participation of the Colombian Afro-descendant Social Movement (MSA) in the National Constituent Assembly of 1991. In this analysis two categories, the structure of political opportunity (EOP) and the policy of influence, helped to identify how this group participated in the institutional sphere, within the context of crisis and political violence that Colombia faced in the 1980s. This investigation reviewed specialized literature and press news; some Afro-descendant leaders were interviewed as well. Thus, this study defined the historic outline of MSA's political participation and also identified the group's repertoires of collective action. From the above, this paper defined MSA demands for identity, economic development and land titling within article 55 of the 1991 Constitution.

Keywords: Colombian Afro-descendant movement, Constituent National Assembly, policy of influence, politics of power, political sociology.

1. Introducción

La Constitución de 1991 en Colombia es resultado del proceso constituyente originado por la organización y movilización de la sociedad civil frente a la crisis socio-política que vivía el país, como consecuencia del Frente Nacional (1958-1974), pacto político en el que miembros del Partido Liberal y Partido Conservador se alternaron el poder presidencial durante 16 años. Este pacto de élites, que cerró toda posibilidad de participación democrática de otras fuerzas sociales, generó una ola de crisis política cargada de corrupción y clientelismo, falta de transparencia, garantías y representatividad. Al mismo tiempo, los carteles del narcotráfico de Cali y Medellín le declararon una guerra abierta al Estado y a los grupos guerrilleros, por lo que asesinaron tanto a los líderes y militantes del pensamiento de izquierda como a la policía y a altos funcionarios del Estado, entre ellos, al ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, así como a los candidatos presidenciales Luis Carlos Galán Sarmiento, Carlos Pizarro León Gómez y Bernardo Jaramillo. El Estado enfrentaba, así, la pérdida de su legitimidad institucional.

En medio de esta violencia socio-política surge la propuesta estudiantil de la “séptima papeleta” para las votaciones de congresistas y asambleístas del 11 de marzo de 1990, iniciativa que buscaba la aprobación de una Asamblea Nacional Constituyente que cambiara la Carta Magna de 1886. Instaurada dicha Asamblea, el movimiento social afrodescendiente (MSA) participa de manera activa de ella, con el objetivo de lograr la titulación colectiva de sus territorios, reconocimiento identitario y el establecimiento de formas de economía propia diferentes a las de explotación de recursos por parte de las empresas mineras. Este movimiento exigía el reconocimiento como grupo étnico, lucha que se vio reflejada, en lo posterior, en el artículo transitorio 55 de la Constitución de 1991, el cual dispone la creación de una ley que reconozca a las comunidades negras que han ocupado las tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico colombiano, de acuerdo con sus prácticas tradicionales, junto con el derecho a la propiedad colectiva.

Dado lo anterior, el presente estudio analiza de qué manera participó el movimiento social afrodescendiente en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Este artículo, que parte de los antecedentes históricos previos a la Asamblea y que hace uso del enfoque de los movimientos sociales, utiliza literatura especializada referente al MSA para identificar el proceso organizativo, la lucha de las demandas por la etnicidad, las tensiones políticas entre el movimiento y el Estado, así como las denuncias sobre violación de los derechos humanos. La metodología se complementó con la revisión de archivos de *El Tiempo*, diario de circulación nacional que fue escogido dado que es uno de los más importantes del país. De forma paralela, se realizaron algunas entrevistas a líderes afrodescendientes que indagaron por las formas de acción, los discursos y las agendas de las organizaciones afrocolombianas en la década de 1990.

Para cumplir el objetivo, el presente artículo hace uso de dos dimensiones teórico-analíticas de la sociología política. La primera es la estructura de oportunidad política (EOP), empleada para analizar las estructuras que generan las condiciones para que se formen y actúen los movimientos sociales “creando procesos organizativos, participativos, e identificando las relaciones y alianzas con estructuras e instituciones, donde se obtienen recursos y se crean redes de oposición frente a los poderosos” (Tarrow, 1999, p. 89). La segunda dimensión es la teoría de la sociedad civil, estudiada por Lechner (1994) y Cohen y Arato (2000), quienes analizan el desenvolvimiento de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos políticos desde sus lógicas, espacios y dinámicas de acción, en contextos democratizantes. Desde esta perspectiva, a los movimientos sociales se los reconoce como “heterogéneos y se diferencian del Estado, por su posición antiautoritaria y por la capacidad de generar formas de organización y participación para influir con sus demandas la esfera pública” (Cohen y Arato, 2000).

Entender los movimientos sociales y su forma de hacer política implica estudiar la “política de la influencia”, que se explica como “la presión indirecta de la sociedad civil sobre el sistema político, que se ejerce apelando a la crítica, la movilización y el convencimiento, que tiene un enorme valor en la esfera pública” (Olvera, Callejas y Nervo, 2003). El análisis de la política de la influencia cuestiona cómo las organizaciones y los movimientos sociales participan, si lo hacen de forma directa o indirecta o si combinan diferentes formas de lucha o recurren a estrategias defensivas u ofensivas para intervenir en las decisiones del Gobierno, lo que se conoce como la “política del poder” (Zamosc, 2005, p.214).

Por tanto, el estudio de la política de la influencia da cuenta de las formas en las que los movimientos sociales y la sociedad civil inciden en la esfera política institucional de la nación, mientras que la política del poder se puede ejercer como la participación directa de nuevas instituciones públicas emergentes de la sociedad civil. Ejemplo de ello es la creación de consejos y de agencias de control o de participación electoral, para obtener legitimidad y representación en diferentes estancias, que también “puede[n] canalizarse por la vía de estrategias de movilización, protestas, boicots, en todas las formas de acción contenciosa, que incidan en el espacio público” (Zamosc, 2005, p. 214).

Este artículo se divide en cuatro partes para su discusión: la primera aborda los debates conceptuales sobre la configuración del MSA junto con la discusión teórica de la EOP, la sociedad civil, la política de la influencia y la política del poder. En la segunda parte se estudia el contexto de oportunidad y crisis del Estado frente a la participación de las organizaciones afrocolombianas. La tercera parte se enfoca en el análisis del movimiento afrocolombiano y la política de la influencia en la ANC de 1991. Se finaliza con unas conclusiones.

1.1. Debates académicos sobre el movimiento afrodescendiente

A inicios de 1980 surge el interés, desde la antropología, por “aportar al reconocimiento étnico, el multiculturalismo y organización del movimiento afrodescendiente, conceptos que se ampliaron en la esfera académica, a través de los debates sobre la violencia, las asimetrías étnicas y el ocultamiento de la etnicidad afrocolombiana” (Arocha, 1998, p. 354). Este interés se traduce, para finales de la misma década, en mayores debates académicos, discusiones que se enfocaron en el reconocimiento de la “inclusión, la violencia de las minorías étnicas, la etnicidad en la agenda política institucional, la participación de los afrodescendientes en la reforma constitucional y la ley 70 de 1993” (Castillo, 2007, p. 310).

A inicios de la década de 1990 la discusión sobre el movimiento afrodescendiente se centra en la alteridad, etnicización y el enfoque afroamericanista, con el propósito de crear un modelo conceptual y explicativo que incluía las discusiones sobre teorías de la cultura, el análisis histórico, modelos conceptuales y explicativos, encuadres metodológicos y estrategias narrativas para identificar los aportes y las debilidades del enfoque afroamericano como base de análisis para futuras investigaciones (Restrepo y Rojas, 2004). Otros estudios aportaron, desde la perspectiva histórica, el concepto de raza, las huellas de la africanía, el orden racial, la identidad nacional, la adaptación y la resistencia negra, el mestizaje, el blanqueamiento y la nacionalidad colombiana. “El propósito global de este tipo de producción académica fue caracterizar el orden racial en Colombia para entender cómo se configuró el proceso del mestizaje en términos físicos, culturales y morales, analizando sus tipologías y dinámicas” (Wade, 1993, pp. 178). Estas reflexiones académicas sistematizaron la historia y la acción colectiva del movimiento afrodescendiente.

2. Crisis del Estado y participación de los movimientos sociales

A inicios de la década de 1970 se abre en Colombia el debate politológico y sociológico sobre la estructura de oportunidades políticas (EOP) en el marco de la crisis estatal que enfrentaron los Gobiernos,¹ la emergencia de nuevos actores sociales en el plano político, la falta de un Gobierno con capacidad de mantener el monopolio de la violencia sobre el territorio colombiano y el cierre de la participación de la sociedad civil en escenarios políticos. Así, la EOP examina las

1 Julio César Turbay Ayala (1978-1982), Belisario Betancur Cuartas (1982-1986) y Virgilio Barco Vargas (1986-1990).

estructuras formales, las instituciones y las alianzas generadas por grupos, asociaciones y movimientos civiles en relación con las demandas al sistema político. Por ende, esta categoría sirve para entender “cuándo y cómo se desencadena la acción colectiva, cómo las condiciones están relacionadas con el impacto, la perdurabilidad y el cómo obtener recursos y crear redes de oposición frente a las limitaciones externas que presentan en los momentos de crisis políticas” (Tarrow, 1999, p. 89). Para comprender la EOP, Sidney Tarrow (2004) sugiere estudiar cinco elementos:

- El grado de apertura-cierre de acceso político formal de nuevos actores.
- El grado de estabilidad-inestabilidad de las preferencias políticas.
- La disponibilidad y posición estratégica de los potenciales socios o aliados.
- Los conflictos políticos o la emergencia de divisiones en el seno de las élites.
- La disminución de la capacidad del Estado para reprimir la disidencia.

El análisis de los movimientos sociales mediante la EOP plantea el análisis de tres temas: los ciclos de protesta y las oportunidades políticas, las oportunidades políticas en el contexto internacional y la estructura de oportunidad política como variable dependiente (McAdam, McCarthy y Zald, 1999). Bajo estas categorías se estudia el sistema político, la participación de los movimientos sociales y la acción colectiva y se buscan respuestas al dónde surge y cómo se desarrolla la sociedad civil. La existencia de la acción colectiva y sus formas de representación consideran a los líderes de los movimientos sociales personas importantes para “realizar objetivos estratégicos, como para inscribir en la arena pública acciones expresivas y simbólicas” (Cefaï y Trom, 2008).

Este ha sido el caso de los educadores, el sector judicial y la salud, obreros industriales como azucareros, petroleros, mineros y textiles, quienes se organizaron y presentaron sus demandas a la sociedad y al Gobierno en la década de 1970 (Salazar, 2016, p. 231). La acción política de estas organizaciones se hizo mediante las movilizaciones con bloqueos de vías, toma de entidades públicas y paros cívicos.² El objetivo de la sociedad civil era romper la centralidad del poder exigiéndole al Gobierno la garantía de los derechos civiles y políticos y solicitando a los grupos guerrilleros el cese al fuego contra la población. Mientras tanto, el clientelismo en el sistema electoral, los sobornos en el sistema judicial (Gallón, 1979), la malversación de recursos estatales, el crecimiento de la deuda externa y la agudización de la violencia se tomaban las estructuras del Estado. Como respuesta a la crisis, el Gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) terminó respaldando a las fuerzas armadas en el control del orden mediante el “estado de sitio” (Gallón, 1979).

Otro factor que contribuyó a la agudización de la crisis estatal fue el fenómeno del narcotráfico. La violencia del narcotráfico se desbordó durante el Gobierno de Virgilio Barco Vargas, quien declaró de forma abierta la guerra contra los carteles

2 Entre 1971 y 1981 crece la protesta urbana: se realizan más de 138 paros cívicos, más de trece por año, dos de ellos a escala nacional, de 1982 a 1989 se hacen 218 paros, más de treinta por año.

de la droga después del asesinato del candidato presidencial Luis Carlos Galán en 1989, por lo que anunció la extradición de narcotraficantes requeridos por Estados Unidos. Para este momento los movimientos y actores sociales tuvieron tres candidatos políticos asesinados,³ aumentaron las masacres, en tanto que incrementaron las desapariciones forzadas y se reprimió con violencia cualquier manifestación social, mientras que las confrontaciones armadas entre guerrilla y paramilitares sembraron el miedo en las regiones. Todos estos factores hicieron que la sociedad y los defensores de los derechos humanos cuestionaran la legitimidad gubernamental.

Dicho escenario fue utilizado para que las diferentes organizaciones y grupos de la sociedad civil buscaran la participación política en el proceso constituyente, identificando “las dimensiones consecuentes, que no necesariamente deben ser formales o permanentes en el entorno político y que ofrezcan incentivos para que la gente participe en acciones colectivas que permitan lograr sus expectativas ya sea a través del éxito o fracaso” (Tarrow, 1997, p. 118).

2.1. Participación del movimiento social afrodescendiente

El MSA tiene por antecedentes una serie de manifestaciones cívicas y encuentros regionales y nacionales que desembocarán en la conformación de la Coordinadora Nacional de Comunidades Negras (CNCN), creada para centralizar, coordinar y poner en marcha las acciones acordadas en la conferencia y, a la vez, ampliar las redes de comunicación a escala regional. Ejemplo de estos encuentros fueron el Primer Congreso de las Américas Negras, dirigido por Manuel Zapata Olivella, en la ciudad de Cali, en 1979; el Centro para la Investigación de la Cultura Negra (Cidcun), creado por Smith Córdoba (Caicedo, 2011); el Primer Encuentro de Comunidades Eclesiales de Base (CEB), en 1979; el Círculo de Estudios de la Problemática de Comunidades Afrocolombianas-Soweto, cuyo fundador, Juan de Dios Mosquera, también dio paso al Movimiento Nacional por los Derechos de las Comunidades Afrocolombianas-Cimarrón, en 1982; el Primer Congreso de Movimientos Cívicos, en 1983, del cual se estructura la Coordinadora Nacional de Movimientos Cívicos; y el Encuentro Nacional Agrario, que da origen a la Coordinadora de Organizaciones Agrarias de Colombia en 1984 (Restrepo y Rojas, 2004).

En 1985 surge la primera Coordinadora de Vivienda Popular (Conavip) y la Comisión Nacional de Juntas de Acción Comunal (JAC); en 1986 se organiza el seminario titulado “La participación del negro en la formación de las sociedades latinoamericanas”, coordinado por Alexander Cifuentes en Bogotá (Pulido, 2011, p. 26). Ese mismo año se realiza el Segundo Encuentro de Movimientos Cívicos y la fundación de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT). En 1987 se celebra la reconstrucción de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC).

3 Carlos Galán Sarmiento, asesinado el 18 de abril de 1989 en Bogotá; Bernardo Jaramillo Ossa, asesinado el 22 de marzo de 1990 y Carlos Pizarro León Gómez, asesinado el 26 de abril de 1990 en Barranquilla.

En medio de esto, los afrodescendientes del departamento del Quibdó realizaron en 1986 un paro cívico que denunciaba el abandono total y la ausencia de mejoras sociales por parte del Estado en dicha región del país. También presionaron a las instituciones a escala regional y nacional, en compañía del Movimiento Cimarrón y la Organización Indígena Emberá-Wounaan, para lograr el Acuerdo de Buchadó, el cual concedía el manejo de sus territorios ancestrales a las organizaciones afroindígenas. La intervención de los misioneros verbitas y claretianos fue fundamental en la concienciación y organización del campesinado para detener los efectos negativos de las madereras y otras empresas extractivas en los territorios de Quibdó. De igual manera, el vicariato apostólico de la ciudad de Buenaventura, con monseñor Gerardo Valencia Cano, contribuyó al cambio de percepción del movimiento y levantó una verdadera crítica de la Iglesia frente a la realidad que vivía el país (Echeverry y Bernal, 2015).

Frente al desencanto de la política partidista, las demandas de las comunidades afrodescendientes se dieron en torno a la lucha por la autonomía de sus territorios y el reconocimiento de la identidad como pueblos étnicos. Esto “permitió el surgimiento de escenarios de encuentro y deliberación política denominados pre-asambleas que dieron origen a encuentros, propuestas políticas, construcción de una coordinación nacional, participación en escenarios electorales nacionales, estrategias de *lobby*, alianzas y negociación con otras fuerzas políticas” (Castillo, 2007, p. 194).

3. Política de la influencia: asociatividad en las comunidades afrocolombianas

La población afrodescendiente colombiana se encuentra distribuida en cuatro grandes zonas: en las tierras bajas de litoral Pacífico, norte del Cauca y Valle del Cauca, zonas ribereñas del bajo y medio Magdalena, y bajo Cauca. Estos territorios tienen significado ancestral para los afrodescendientes porque suponen una organización propia y el desarrollo a escala local de procesos económicos particulares. Ejemplo de ello es el proceso organizativo de finales de la década de 1980, en la cual se desarrollaron identidades étnicas fundamentadas en la defensa colectiva del territorio, lucha que alcanzó su esplendor con “la reforma constitucional mediante el artículo Transitorio 55 (AT55) de la Constitución Política de 1991, que garantiza a las comunidades negras el derecho colectivo sobre el territorio” (Grueso y Rosero, 2001).

El asociacionismo civil fue utilizado por los afrodescendientes para organizarse y emprender la lucha por sus demandas específicas sobre el territorio. El asociacionismo, desde una perspectiva teórica, se define como “un grupo de individuos que voluntariamente unen sus acciones con un propósito común en un marco de pluralidad y respeto mutuo” (Olvera, Callejas y Nervo, 2003). Las primeras formas de asociación de los afrodescendientes se dan a finales de la década de 1970, mediante la conformación autónoma de movimientos cívicos y culturales étnicos en la región del Pacífico. Estas formas organizativas “fueron una respuesta

de las comunidades a las élites, especialmente el Partido Liberal,⁴ que transformó la política de necesidades e intereses de la población a un sistema clientelar en la región del Pacífico” (Agudelo, 2002, p.75).

3.1. De movimientos cívicos a organizaciones locales

Entre las décadas de 1970 y 1980 hay un cambio de actores, demandas y escenarios que dan lugar a las movilizaciones y luchas de los afrodescendientes. Las primeras organizaciones locales fueron del Pacífico rural, con demandas étnico-territoriales que reclamaban el derecho a la titulación colectiva. El caso emblemático fue el Movimiento de Integración de los Pobres para el Desarrollo, el cual luchó contra la clase política tradicional y las administraciones del poder local en el municipio de Guapi, pueblo ribereño ubicado en el departamento del Cauca.

Desde 1975, se gestó en el norte del Cauca un proceso de asociacionismo pro defensa de los derechos ciudadanos. En Buenaventura, en 1978 surgió la Organización Liberal de Avanzada (OLA), “un movimiento renovador de las costumbres políticas que consiguió un importante impacto a nivel electoral al obtener, durante dos períodos consecutivos, concejales que le permitieron a la organización moverse con mayor libertad política” (Agudelo, 2002, p. 113). En el municipio de Tumaco, ubicado en el departamento de Nariño, “la experiencia asociativa más conocida, fue la cooperativa Coagropacífico que logró organizar a todos los productores rurales que abarcaban el territorio de cinco ríos en el noreste de Tumaco, llegando a formar más tarde el Movimiento Minga” (Agudelo, 2002, p. 115).

En estas luchas, el componente diferenciador consistió en utilizar el *currulao*⁵ como estrategia para manifestar sus inconformidades y demandas de salud y educación. Con esta forma de protesta se fue articulando la demanda por la identidad afrodescendiente, logrando movilizaciones que paralizaban el puerto del sur de Colombia. En el distrito especial de Buenaventura se crearon las “Ligas de Usuarios de los Servicios Públicos que más tarde se denominó Movimiento de Integración Social del Pacífico (Mispa)” (Agudelo, 2002, p. 117), con el interés de renovar las formas de organización popular amplia en la gestión y de aplicar descentralización sobre la participación. Para lograr estos objetivos el movimiento realizó acciones de capacitación sobre la descentralización y organizaron Juntas Administrativas Locales (JAL) que fortalecieron así la participación electoral.

En el departamento del Chocó los procesos organizativos afrodescendientes, como los de la Asociación Campesina Integral del Bajo Atrato (ACIA), fueron el resultado de la lucha contra las empresas multinacionales que practicaban la

4 Esta adherencia de las comunidades negras al Partido Liberal se explica porque fueron los liberales los primeros en enfrentarse a los conservadores reclamándoles para que terminaran con el esclavismo. Tiempo después, los liberales fortalecieron este vínculo mediante el reconocimiento que ganaron con políticas hechas en sus Gobiernos.

5 Ritmo musical folclórico que hace referencia a la palabra “cununao”, la cual evoca los tambores de origen africano y juega un importante papel dentro de lo autóctono de la región pacífica.

explotación intensiva de madera en la región. En 1988 la ACIA instauró una demanda al Estado colombiano, en la que se le solicitó que a los afrodescendientes se les considerará comunidades autóctonas por su particularidad cultural, lo cual otorgaba autoridad para que reclamaran “el derecho a la propiedad del territorio que han ocupado ancestralmente” (Castillo, 2007).

Alrededor de la lucha por el territorio se dieron las primeras relaciones interétnicas entre indígenas de la organización Emberá Wounaan (Orewa) y los afrodescendientes de la Asociación Campesina del Río San Juan (Acadesan). Ambas organizaciones demandaron al Estado la titulación de un amplio territorio indígena-afrodescendiente y que se “reconocieran las tierras de ambas comunidades en una sola legislación particular que protegiera sus derechos y les permitiera ser autónomos sobre este territorio denominado por estas organizaciones como bi-étnico” (Castillo, 2007).

La convergencia de estas dos organizaciones, junto con su experiencia organizativa como de lucha por el territorio, fue un referente nacional para que surgieran la Organización de Campesinos del Baudó (Acaba), la Organización de Campesinos del Bajo Atrato (Opoca), la Organización Popular del Alto Baudó y de la Asociación Campesina del Alto de San Juan (Asocasan), organizaciones que más tarde se convirtieron en los componentes de las mesas de trabajo del departamento del Chocó (Castillo, 2007). Estas formas organizativas sirvieron de base para lo que fue la Coordinadora Nacional de Comunidades Negras (CNCN), la cual participó en el proceso constituyente de 1991.

4. La política de la influencia: de la asociatividad al escenario preconstituyente

La política de la influencia de las organizaciones afrocolombianas en el proceso constituyente de 1991 activó múltiples formas de asociación, mecanismos y redes de comunicación durante las deliberaciones previas a la ANC. De modo simultáneo, en el escenario público se dinamizaron acciones para desarrollar demandas colectivas, movilizaciones y protestas. Estas acciones generaron articulación colectiva a escala regional y conquistaron los meso-espacios políticos,⁶ conectando la esfera de la política pública y fortaleciendo la participación y representación de los afrodescendientes para entablar sus demandas en la esfera de la política institucional.

Dicha política de la influencia se articuló con elementos propios de los procesos asociativos: formas de comunicación, estrategias discursivas, actividades educativas como elaboración de periódicos artesanales, charlas, foros y talleres en comunidades y universidades que estaban comprometidas con la lucha por el reconocimiento y la identidad afrodescendiente en la región. En la ANC, la política de la influencia tomó forma de estrategia nacional al combinar la movilización,

6 Los mesoespacios políticos son espacios producidos por instituciones de carácter nacional, refieren los medios de comunicación, la educación y la cultura, sistemas que crean identidad que traspasan lo local, lo regional y llegan al ámbito nacional.

la deliberación de la sociedad civil y las alianzas con otras fuerzas políticas para lograr la aprobación del Artículo Transitorio 55 de la Constitución Política.

La conquista de los mesoespacios políticos tuvo éxito porque el movimiento afrodescendiente trabajó en pequeños espacios de encuentro, en los que se produjo la deliberación, los debates y las propuestas se colocaron en la esfera pública. Desde este enfoque los espacios primarios de comunicación se denominan microsociológicos y se caracterizan por su amplia diversidad, que va desde “los cafés y lugares de encuentro casual, pasando por las asambleas formales de organizaciones sociales y civiles, o las reuniones políticas o académicas y los mítines” (Olvera, 1999). La conformación de los encuentros locales o microsferas públicas potenció al movimiento afrodescendiente a mediados de la década de 1990, cuando el Gobierno colombiano hizo pública la convocatoria para que todos los sectores de la sociedad civil pudieran participar en la ANC. Frente a esta iniciativa política, las comunidades afrodescendientes emprendieron acciones de difusión de sus demandas, por lo que lograron realizar encuentros preconstituyentes en los que se debatieron cada una de las demandas sobre la identidad y el territorio.

En este proceso, con miras a la convocatoria de la ANC, los líderes afrodescendientes realizaron “el primer encuentro pre-constituyente en Cali en 1990, con el propósito de crear una propuesta conjunta de acción de las comunidades afrodescendientes para darse a conocer como sector político partícipe de la sociedad colombiana” (Grueso, Rosero y Escobar, 2001). De esta forma, el MAS se presentó en la ANC como una organización de comunidades negras heterogéneas, por lo que lograron la presencia de 300 delegados provenientes de cerca de 120 organizaciones, seguido de un amplio ejercicio de deliberación y debate en relación con lo étnico, del cual surgieron sus representantes y se consolidaron sus demandas.

Bajo este escenario, las comunidades afrodescendientes construyeron redes de lealtad y solidaridad basadas en el disenso y el respeto por la diferencia de intereses, haciendo uso de redes de comunicación que fueron vitales en escenarios de encuentro y deliberación. No obstante, para las asambleas preconstituyentes se presentaron dificultades en el acceso a la información, de forma particular por las distancias y la ubicación de los territorios. Para que conozcan sus decisiones y expectativas políticas, los afrodescendientes utilizaron correos humanos encargados de recopilar los telegramas en los lugares más alejados:

El líder encargado tenía que ir desde la ciudad, adentrarse en el municipio o en la selva, ya fuera caminando o en canoa a varias horas de camino, para llegar al lugar donde estaba asentada la comunidad y allí convocar a asamblea a quienes estuviesen interesados, deliberar, juntar los telegramas y llevar las conclusiones de la asamblea para sumarlos a la Asamblea Nacional Constituyente (Carlos Cardona, entrevista personal, 25/6/2014).

Llevar a cabo el proceso comunicativo entre comunidades “[...] tardaba alrededor de quince días y en cada encuentro se realizaba el proceso de difusión

y sensibilización, para lograr un espacio de deliberación en el cual la comunidad creara sus demandas para ser enviadas a las asambleas preconstitucionales” (Carlos Cardona, entrevista personal, 25/6/2014). Tanto los líderes como las bases sociales desafiaron este obstáculo, por lo que crearon un tejido comunicativo con elementos propios de su cultura e identidad, en medio de las mínimas condiciones económicas para trasladarse al interior del territorio. Utilizaron de forma estratégica el trabajo educativo para difundir y democratizar la información, para así lograr la igualdad en la participación política de los afrodescendientes.

El trabajo político del MSA en los escenarios preconstituyentes cobra valor en la ANC luego de la decisión de lanzar a su propio candidato. Carlos Rosero sería la persona que defendería la identidad afrodescendiente mediante dos objetivos claros: “Luchar contra la invisibilidad que el proyecto de nación mestiza había construido sobre la gente negra y obtener un conjunto de derechos relacionados con el territorio de la costa pacífica colombiana” (Castillo, 2007, p. 196). Rosero logró 3168 votos que no le alcanzaron para ocupar la curul en la ANC. Sobre esta situación, Jair Mena, líder comunitario, explica que:

El fracaso electoral se debió a la nefasta presencia del bipartidismo tradicional en la región del Pacífico, y también a presencias de la izquierda como el M-19, que cautivó con su accionar la atención de la población, en especial porque en su discurso denunciaban “la invisibilidad de las organizaciones afrocolombianas, la idea de blanqueamiento del proyecto integrador de la nación mestiza y la poca experiencia electoral de las organizaciones agrupadas en el CNCN, que no podía contrarrestar las prácticas clientelistas del bipartidismo en la región del Pacífico” (Jair Mena, entrevista personal, 4/6/2014).

5. Influencia de los afrodescendientes en la esfera pública: el salto de lo local-regional

La influencia política del movimiento afrodescendiente inició con una serie de demandas locales en la esfera pública regional. Tiempo después, se dio el proceso asociativo de los comités territoriales y veredales que fortalecieron la Organización de Barrios Populares y Comunidades Rurales del Chocó (Obapo) y la Hacia, que generó campañas de conciencia medioambiental del río Atrato. Al mismo tiempo, “organizaciones como la Orewa aportaron conocimiento cartográfico desde el conocimiento indígena. La Obapo aportó el conocimiento de los pobladores sobre las relaciones rurales urbanas que se mantenían en el territorio. El objetivo de este proceso asociativo fue responder a la defensa del territorio que históricamente les pertenece” (Jair Mena, entrevista personal, 4/6/2014).

5.1. La incidencia política en el proceso constituyente

La política del poder busca conquistar posiciones dentro del Estado para participar de forma directa en las decisiones del Gobierno. Esta categoría analítica combina las diferentes formas de lucha, “recurre a la protesta, la gestión institucional y a estrategias institucionales como la creación de consejos, agencias de control

o la participación electoral para conseguir legitimidad social y representación en diferentes estancias políticas” (Zamosc, 2005, p. 214). En medio de este proceso cobra valor el trabajo previo de las organizaciones y los líderes en escenarios preconstituyentes. Incluso, varias de “[...] estas fuerzas que convergieron en la coyuntura de la ANC decidieron apoyar los candidatos liberales⁷ o apuntaron hacia los candidatos de la izquierda que estaba representada por la guerrilla desmovilizada del M-19 y la Unión Patriótica” (Jair Mena, entrevista personal, 4/6/2014). Esto fragmentó a la Coordinadora, que empezó a ser vista como “un espacio donde se experimentó el encuentro y participación para afrontar la coyuntura de la ANC” (Grueso, Rosero y Escobar, 2001).

Luego de la pérdida electoral de Rosero, el MSA estableció relaciones políticas con el movimiento indígena como estrategia para incorporar sus demandas en la ANC (Jair Mena, entrevista personal, 4/6/2014). “En este caso, en el departamento del Chocó la ACIA construyó relaciones interétnicas con los indígenas con su candidato Francisco Rojas Birry, quien asesoró las luchas territoriales de las comunidades afrodescendientes e indígenas frente a las disputas con las empresas de explotación maderera y minera” (Jair Mena, entrevista personal, 4/6/2014). A la par, algunos núcleos afrodescendientes que se identificaron con la CNCN también tomaron contacto con Lorenzo Muelas, quien fue el candidato indígena de la Asociación indígena de Colombia (AICO), pero Muelas fue claro: su defensa estaría más a favor de las comunidades indígenas que de las afrodescendientes.

5.2 Cabildeo y persuasión en la ANC

El movimiento afrodescendiente persuadió a los constituyentes utilizando el cabildeo y el debate político como mecanismos para lograr transitar de la política de la influencia a la política del poder. “Los afrodescendientes pactaron alianzas con los constituyentes de las comisiones de la ANC, a través del diálogo, los acuerdos, la exposición de motivos, el *lobby*, lograron el reconocimiento de su identidad en la institucionalidad, en la esfera política pública y en la sociedad” (Jair Mena, entrevista personal, 4/6/2014). Una de las estrategias de presión institucional fue la ejecutada por la Organización Nacional Indígena de Colombia, con el nombre del “telegrama negro”. Esta acción consistió en el envío

[...] mediante la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Telecom)⁸ [de] más de 20.000 telegramas a la ANC manifestando las demandas y las problemáticas de la población. Los afrodescendientes solicitaban a la Asamblea que escucharan y aprobaran sus propuestas. Para llevar a cabo esta acción, una red de correos humano se desplazó hacia las veredas y las zonas ribereñas para llevar y traer los telegramas hasta dejarlos en las sedes regionales de Telecom y enviarlos a la ANC en Bogotá (Jair Mena, entrevista personal, 4/6/2014).

7 Como representantes liberales del Litoral Pacífico se presenta “la liberal Otilia Dueñas; Justiniano Quiñones y Tadeo Lozano, todos del departamento de Chocó” (Castillo, 2007, p. 198).

8 Creada en 1947, la única empresa de teléfonos, telegramas y encomiendas de ese momento en Colombia.

También realizaron acciones como la toma de la embajada de Haití⁹ en Bogotá, que consistió en un mecanismo de presión al Gobierno para que la ANC tuviera en cuenta las demandas afrodescendientes en la Constitución. La combinación de estas acciones políticas generó “un espacio de negociación con el Ministerio del Interior y el movimiento afrodescendiente en el cual los líderes hicieron reclamo a los voceros del Ministerio por no tener un espacio para ellos en la Constituyente” (Jair Mena, entrevista personal, 4/6/2014).

En relación con las alianzas políticas electorales, los afrodescendientes pactaron con tres fuerzas políticas. La primera, con el movimiento indígena con dos candidatos propios y aliados a las comunidades indígenas y al movimiento social afrodescendiente. Esta alianza se enfocó en la lucha compartida por el territorio. Una lucha social de exclusión histórica que se había fundamentado en contra de la construcción de la nación mestiza y la lucha por un territorio biétnico en el cual la titulación también fuera para los afrodescendientes, teniendo en cuenta que los indígenas ya tenían su reconocimiento como resguardos indígenas en la Constitución.

El constituyente indígena Francisco Rojas Birry presentó las demandas de los afrodescendientes en la comisión segunda de asuntos étnicos de la ANC. Esta ponencia reflexionaba el porqué era necesario darle un carácter multiétnico y plural a la nación al argumentar que la unidad nacional se afianzaba mediante la diferencia y abriendo espacios para que los valores democráticos se manifestaran. Para ello, Rojas Birry presentó los cuatro derechos fundamentales de los grupos étnicos: “la etnicidad cultural, la autonomía, la propiedad territorial y la participación en los asuntos de gobierno” (Sánchez, Roque y Sánchez, 1993). Estos derechos fueron complementados con una estrategia para el reconocimiento de los territorios étnicos como entidades territoriales de la nación.

Dicha formulación se apoyaba en las siguientes postulados: 1) la autonomía en su formas de organización económica, social y política; 2) formulación de una ley de acuerdo con la población, recursos y las demandas territoriales; 3) legitimación de la autonomía de las entidades territoriales de acuerdo con la diversidad cultural; 4) la denominación de “nacionales” a los indígenas que compartan territorio fronterizo con Colombia; 5) la prohibición y sanción a toda forma de racismo y discriminación, y; 6) el reconocimiento y la garantía estatal de las formas de propiedad comunitaria y solidaria (Sánchez, Roque y Sánchez, 1993).

La segunda fuerza política fue la Alianza Democrática M-19 y la Unión Patriótica. Los afrodescendientes contactaron al académico y constituyente Orlando Fals Borda, quien realizó la exposición de motivos en la comisión de ordenamiento territorial, por lo que propuso: 1) la revisión de límites de las entidades territoriales; 2) la conformación de las entidades territoriales nuevas o con previa consulta popular; 3) realizar estudios técnicos y producir material

⁹ Una toma de una institución estatal es una acción en la que un grupo de personas bastante grande, con una planeación previa, de forma pacífica ingresa a las instalaciones y hace una demanda pública en la que exige que se le dé respuesta a la demanda y, a cambio de soluciones, las personas de la toma desalojan el lugar (Luzmila Gutiérrez, entrevista personal, 16/6/2014).

cartográfico basado en argumentos sociodemográficos, culturales, económicos y ecológicos; 4) realizar con las instituciones especializadas una serie de consultas populares y especializadas en los sitios que experimenten los cambios señalados; y 5) producir y publicar periódicamente el mapa oficial de la República con las novedades efectuadas en las entidades territoriales y sus límites (ANC, Proyecto de reforma constitucional No. 14, p. 4).

La tercera fuerza política fue con el liberalismo del Caribe colombiano. Eduardo Verano de la Rosa, al realizar una ponencia sobre la administración y distribución territorial de los municipios de Colombia, propuso la creación de un Estado descentralizado en su gestión pública, insistiendo en la autonomía de las regiones en oposición a la centralización y toma de decisiones desde la capital de la república. Por último, fueron siete las ponencias que se presentaron en la comisión segunda como proyectos para que los territorios indígenas y étnicos se consideraran como entidades político-administrativas del país, junto con dieciséis proyectos territoriales destinados a legislar sobre la autonomía de los territorios indígenas y étnicos, ya sea de forma autónoma o como régimen de organización política, económica, social y por administración de recursos naturales de su territorio (Sánchez, Roque y Sánchez, 1993).

6. Conclusiones

La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 en Colombia fue un referente histórico y político importante en la organización y participación del movimiento afrodescendiente colombiano en la esfera pública e institucional. El movimiento, que logró participación y representación de forma indirecta, tuvo su eje de lucha en el reconocimiento como grupo étnico con identidad y territorialidad. Bajo esta idea el movimiento logró el estatus de movimiento social afrodescendiente con presencia nacional.

Así, se transformó la forma de hacer la política para los afrodescendientes, dando un salto desde una política de la dispersión basada en el asociacionismo civil, de orden religioso y cultural prodefensa de los derechos humanos ciudadanos, a una política de movimiento social organizado con articulación, con líderes locales, regionales y nacionales que se identificaban con una plataforma de lucha en torno al reconocimiento de la identidad y la territorialidad de los afrodescendientes a escala nacional.

El movimiento trascendió con la política de la influencia, buscando legitimidad constitucional y reconocimiento social. De hecho, la aprobación del artículo transitorio 55 permitió que, desde lo constitucional, se introdujera la categoría de afrodescendientes. De este modo, fueron reconocidos en lo legal como grupo étnico con una identidad basada en prácticas tradicionales y ocupación ancestral del territorio, tanto de forma individual como colectiva.

El movimiento logró que el Gobierno colombiano reconociera de manera legal la Comisión Especial de Comunidades Negras (CECN), lo que significó para las

comunidades afrodescendientes la conquista de otro escenario de poder, luego de instaurar las comisiones fijas y legitimadas por el Gobierno en la esfera de la política institucional. La institucionalización de esta comisión reforzó el reconocimiento constitucional del multiculturalismo y lo pluriétnico. Se fortaleció, así, la autonomía del movimiento afrodescendiente de cara al proceso constituyente, logrando que el tema de lo étnico se entienda desde los conceptos de lo rural, el territorio, el río y las zonas ribereñas. Es decir, una autonomía definida por los afrodescendientes de acuerdo con la particularidad de los contextos territoriales, las dinámicas culturales, los proyectos contextualizados y la implementación de las políticas que obedecen a las necesidades de las comunidades. Esto fue la base de un amplio proceso que desplegó y amplió el movimiento en los siguientes años, para continuar con la entrega de títulos colectivos a las comunidades que se ubicaban en zonas geográficas cercanas a los ríos y vertientes hidrográficas.

7. Referencias bibliográficas

- Agudelo, C. (2002). *Proyecto Cidse-Ird*. Cali.
- Arocha, J. (1998). *Etnia y guerra: relación ausente en los estudios sobre las violencias colombianas*. Bogotá: Editorial CES/Universidad Nacional de Colombia.
- Avritzer, L. (2001). *El nuevo asociacionismo latinoamericano y sus formas públicas; propuesta para un diseño institucional*. En A. Olvera, *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Caicedo, J. (2011). La cátedra de estudios afrocolombianos como proceso diaspórico en la escuela. *Pedagogía y saberes* Nro. 34. Universidad Pedagógica Nacional, pp. 9-21.
- Castillo, C. (2007). *Etnicidad y nación. El desafío de la diversidad en Colombia*. Cali: Universidad del Valle.
- Cefaï, D., y Troms, D. (2008). *Los marcos de la acción colectiva. Definiciones y problemas. La comunicación como riesgo*, pp. 49-79.
- Cohen, J., y Arato, A. (2000). *Sociedad civil y teoría política*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, p. 702.
- Echeverry, A., y Bernal, D. (2015) *Un profeta en Golconda: monseñor Gerardo Valencia Cano*. Cali: Universidad del Valle.
- Eisinger, P. (1973). The conditions of protest behaviour in American cities. *Revista Americana de Ciencias Políticas* Nro. 67.
- Gallón, G. (1979). *Quince años de estado de sitio en Colombia. 1958- 1978*. Bogotá: Editorial América Latina.
- Grueso, L., Rosero, C., y Escobar, A. (Comp.) (2001). El proceso de organización de comunidades negras en la región sureña de la Costa Pacífica de Colombia. *Política Cultural y Cultura Política*. Bogotá: Editorial Grupo Santillana.
- Habermas, J., y Redondo, M. J. (1989). *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*. Madrid: Cátedra.
- Leal Buitrago, F., y Zamosc, L. (Eds.). (1990). *Al filo del caos: crisis política en la Colombia de los años 80*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

- Leal Buitrago, F. (1995). Estabilidad macroeconómica e institucional y violencia crónica. En F. Leal Buitrago (Comp.), *En busca de la estabilidad perdida*. Bogotá: Tercer Mundo, pp. 21-62.
- Lechner, N. (1994). La (problemática) invocación de la sociedad civil. *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 7, Nro. 13.
- McAdam, D., Jhon M., y Mayer, Z. (1999). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Ediciones Istmo, S.A.
- Olvera, A. (1999). *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*. México: El Colegio de México.
- Olvera, A., Callejas, F., y Nervo, A. (2003). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*: Ciudad de México. Fondo de Cultura Económica.
- Pulido, H. (2011). *Construcción y representación de los sujetos afrocolombianos en el discurso antropológico, 1980-2005* (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Historia. Bogotá.
- Restrepo, E., y Rojas, A. (2004). *Conflicto e invisibilidad: retos de los estudios de la gente negra en Colombia*. Cali: Universidad del Cauca.
- Salazar, P. (2016). *Tendencias políticas del movimiento obrero y trayectorias de construcción de autonomía en el Frente Nacional: el caso de los trabajadores azucareros del Valle del Cauca (1959-1961)* (Tesis de doctorado). Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Sánchez, E., Ortega, R. y Sánchez, M. (1993). *Derechos e identidad. Los pueblos indígenas y negros en la Constitución política de Colombia de 1991*. Bogotá: Editorial Presencia, p. 339.
- Tarrow, S. (2004). *Power in movement, Social Movements, Collective action and mass politics in the modern state*. New York: Cambridge University Press.
- _____ (1999). Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales. En D. McAdam, J. McCarthy y M. Zald (Comp.), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*. Madrid: Ediciones Istmo.
- _____ (1997). *Poder en movimiento. Movimientos sociales, acción colectiva y política de masas en el Estado moderno*. Capítulo: VI. Madrid: Alianza.
- Wade, P. (1993). El movimiento negro en Colombia. *América negra*, 5, pp. 173-191.
- Zamosc, L. (2005). El movimiento indígena ecuatoriano: de la política de la influencia a la política del poder. *La lucha por los derechos en América Latina*. Quito: Editorial Aby-Yala.
- _____ (1981). *Los usuarios campesinos y las luchas por la tierra en los años 70* (Vol. 8). Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep).

7.2. Prensa escrita

- Asamblea Nacional Constituyente (1991). Proyecto de reforma constitucional Nro.14, p. 4.
- El Tiempo* (1990). UP en contra de los acuerdos constituyentes. Sección Política. Abril 25. 7A.
- _____ (1990). Colombia necesita de paz: obispos. Sección Política. Abril 12: 8A.
- _____ (1990). Unión patriótica traza una nueva ruta política. Sección Política. Abril 11. 6A.

_____ (1989). El 18 de abril será el Foro por la gran Constituyente. Sección Política: abril 16: 6A.

7.3. Entrevistas

Carlos Rosero, director del Proceso de Comunidades Afrodescendientes (PCN), una de las organizaciones más importantes en la esfera política colombiana. Entrevistadora: Mónica Morales, realizada el 27/5/2014. Buenaventura.

Jair Mena, líder en segundo nivel de procesos comunitarios, estuvo presente en el proceso constituyente y trabajo con las comunidades en el ámbito rural. En la actualidad trabaja con la Acnur y el PCN en Buenaventura y Bogotá. Entrevistadora: Mónica Morales, realizada el 4/6/2014. Buenaventura

Luzmila Gutiérrez: fundadora de la Asociación de Afrodescendientes desplazados (Afrodes) Sede-Buenaventura. Entrevistadora: Mónica Morales, realizada el 16/6/2014. Buenaventura.

Eduardo Restrepo: antropólogo y profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia. Sus temas de investigación son los procesos organización de las negritudes. Entrevistadora: Mónica Morales, realizada el 12/6/2014. Bogotá.

Andrés Meza: antropólogo investigador del Instituto Colombiano de Antropología e Historia. Entrevistadora: Mónica Morales, realizada el 18/6/2014. Bogotá.

Carlos Cardona: Líder con más de 34 años de experiencia en procesos organizativos con las comunidades afrodescendientes en escenarios municipales y rurales. Entrevistadora: Mónica Morales, realizada el 25/6/2014. Bogotá.

Factores determinantes en la implementación del Plan Plurinacional para combatir el racismo en Ecuador: Eje Justicia y Legislación, 2009-2017¹

Determining factors in the implementation of the Plurinational Plan to challenge racism in Ecuador: Justice and Legislation realms, 2009-2017

Paola Anabel Crespo Enríquez

Directora de Asesoría Jurídica de la Superintendencia de Bancos, Ecuador

Correo electrónico: paola.crespo@yahoo.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6164-856X>

Recibido: 30-septiembre-2019. Aceptado: 13-febrero-2020.

Resumen

Mediante Decreto Ejecutivo No. 60, el Gobierno ecuatoriano aprobó el Plan Plurinacional, con el objetivo de eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural y promover una ciudadanía plural, intercultural e inclusiva de los pueblos y nacionalidades históricamente discriminados. Uno de sus ejes de acción es la justicia y la legislación. En este contexto, el presente artículo analiza la fase de implementación de este eje e identifica aquellos factores (institucionales, políticos, económicos, sociales e ideológicos) que han incidido en su ejecución. Luego del levantamiento de información en varias instituciones que se encontraban a cargo de este plan se detectó que algunas de estas no disponían de datos cuantitativos ni resultados de gestión que permitieran evaluar la ejecución o cumplimiento de las acciones planteadas. Pese a haber transcurrido más de una década desde su promulgación, aún existen acciones que no se han ejecutado ni se ha realizado un seguimiento de su cumplimiento por parte de las entidades gestoras.

Palabras clave: Plan Plurinacional, Eje Justicia y Legislación, discriminación racial, exclusión étnica y cultural, factores institucionales, Ecuador.

¹ Este artículo contiene elementos del trabajo de titulación denominado “La implementación del Eje Justicia y legislación del Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural en Ecuador (2009-2017): factores determinantes” realizado para la obtención del título en la Maestría Profesional en Gestión Pública en el Instituto de Altos Estudios (IAEN).

Abstract

By Executive Decree No. 60, the Ecuadorian Government approved the Plurinational Plan. Its aim is to eliminate racial discrimination, ethnic and cultural exclusion and to promote a plural, intercultural and inclusive citizenship in favor of historically discriminated peoples and nationalities. One of its lines of action is justice and legislation. In this context, this article analyzes the plan's implementation and identifies factors (institutional, political, economic, social and ideological) that have affected the intended execution. This situation was methodologically evidenced through the gathering of information in several relevant institutions. It became evident that some of them do not have quantitative data or have managed results that would allow to evaluate the execution or compliance with the proposed actions. Therefore, despite the fact that more than a decade has passed since the plan's enactment, the implementation of some actions is still pending and managing bodies have not followed up processes accordingly.

Keywords: Plurinational Plan, justice and legislation, racial discrimination, ethnic and cultural exclusion, institutional factors, Ecuador.

1. Introducción

En el marco del Programa de Desarrollo y Diversidad Cultural para la Reducción de la Pobreza y la Inclusión Social, realizado en el período 2008-2011, promovido por las Naciones Unidas, el Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio del Gobierno de España y la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana de Ecuador, emerge el Plan Plurinacional como política pública para combatir el racismo en Ecuador (Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural [MCPNC] *et al.*, 2009, p. 5).

En esa coyuntura, en el año 2008 se promulga la nueva Constitución de la República del Ecuador (CRE), que establece un marco normativo garantista de derechos. Los artículos 3, 11 y 57 señalan que es deber del Estado garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos mediante la adopción de medidas de acción afirmativa que garanticen la igualdad de condiciones y oportunidades en el goce y ejercicio de los derechos, así como la prohibición de toda forma de racismo o discriminación fundada en razones de origen, identidad étnica o cultural (CRE, 2008).

De forma adicional, el Plan Plurinacional se alineó con los objetivos 1, 8 y 9 del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, enfocados en el reconocimiento y respeto de las diversidades socioculturales mediante la construcción de un Estado plurinacional e intercultural (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades], 2009, pp. 73-87). Así también, se alineó al Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 en los objetivos 2, 5 y 6, orientados a fomentar la inclusión social, promover la interculturalidad y garantizar el acceso a la justicia en igualdad de condiciones a todos los sectores (Senplades, 2013, pp. 111-213).

En dicho contexto, el Plan Plurinacional surge como un instrumento de política pública destinado a “eliminar la discriminación racial, la exclusión étnica y cultural y promover una ciudadanía plural, intercultural e inclusiva de los pueblos y nacionalidades históricamente discriminados” (MCPNC *et al.*, 2009, p. 27). El plan debe garantizar la aplicación de los derechos constitucionales de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, así como de los mestizos, en el marco de un Estado plurinacional e intercultural, mediante la implementación de políticas públicas de acciones afirmativas que buscan garantizar la igualdad de oportunidades de los pueblos y nacionalidades históricamente discriminados (MCPNC *et al.*, 2009, p. 37).

El Plan Plurinacional es un instrumento que debe garantizar en la praxis la efectiva aplicación de los derechos constitucionales, como el respeto a la pluralidad étnica-cultural y racial, la facultad de administrar justicia de acuerdo con su cosmovisión, derecho propio, costumbres y prácticas ancestrales, el derecho a la seguridad jurídica, al debido proceso, a no ser juzgado dos veces por el mismo delito (*non bis in ídem*), entre otros derechos, que pueden verse vulnerados por la omisión o inacción del Estado.

A fin de cumplir con estos objetivos, el plan determina cinco ejes sustanciales de acción: justicia y legislación, integralidad de derechos, educación, comunicación e información, participación ciudadana y fortalecimiento institucional y relaciones internacionales. Se designan por entidades ejecutoras al Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural, Ministerio de Relaciones Laborales (MRL, actual Ministerio de Trabajo), Secretaría de Comunicación (Secom) y la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana [SPMSPC].

Así, el presente trabajo analiza la fase de implementación del Eje Justicia y Legislación, a fin de determinar si los objetivos y acciones previstos se han ejecutado o no, y establecer cuáles fueron los factores que coadyuvaron o limitaron dicha implementación. Para ello, la metodología se basa en la matriz de programas, acciones o proyectos contemplados para dicho eje, los cuales fueron definidos por los consultores John Antón, antropólogo e investigador de temas afroecuatorianos, y Fernando García, antropólogo y catedrático de la Flacso-Sede Ecuador.

Sobre esta matriz, se realizó el levantamiento de información en cada una de las entidades a cargo de dicho eje: Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Consejo de la Judicatura, Escuela de la Función Judicial, Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades y Consejo de Educación Superior. De forma adicional, se realizaron en el año 2018 seis entrevistas a profundidad a expertos, gestores públicos y actores de la sociedad civil vinculados con las etapas de monitoreo, seguimiento e implementación, quienes contribuyeron con sus experiencias y visiones respecto de las acciones que se encontraban a su cargo en la fase de implementación.

El presente artículo se encuentra estructurado de la siguiente manera: en primer lugar, se plantea el análisis de la fase de implementación del Eje Justicia y Legislación y se enfoca en cada una de sus aristas, tales como el acceso a la justicia en igualdad, formación a operadores de justicia y legislación contra el racismo. En la segunda parte, se identifican los factores institucionales, políticos, económicos, sociales e ideológicos que han incidido en la concreción de los objetivos planteados en un inicio. En el último apartado se exponen las conclusiones.

2. Análisis de la implementación del Eje Justicia y Legislación

La fase de implementación de una política pública consiste en llevar a la realidad concreta aquello que fue discursivo en un inicio, es decir, la decisión adoptada como política pública se traduce en hechos concretos mediante la ejecución, gestión y administración (Roth, 2014). Por tanto, esta fase “se desarrolla entre el establecimiento de una intención aparente por parte del Gobierno para hacer algo, o para dejar de hacer algo, y el impacto final en el mundo de la acción” (Laurence J. y O’Toole, 2000, p. 266). Por lo tanto, la implementación verifica “[...] un mero enunciado mental (legislación, plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectiva [...] es el proceso de convertir algo que es solo un deseo, un efecto probable, en una realidad” (Aguilar, 1993, p. 47).

El Eje Justicia y Legislación del Plan Plurinacional tiene por objetivo estratégico “elaborar y aprobar legislación para la protección de los derechos de los grupos vulnerados, acompañado de acciones legales punitivas, así como fortalecer la formación de los operadores de justicia en el tema de justicia intercultural” (MCPNC *et al.*, 2009, p. 28). Respecto a los campos de acción que contempla,

Este eje pretende intervenir en dos campos claves para la superación del racismo. Por un lado, es necesaria la creación de legislación que elimine esta forma de discriminación y, por otro, es de especial importancia lograr un cambio sustancial en la actitud de los operadores de justicia a través de programas de formación que les adiestren en la práctica de la justicia intercultural y del pluralismo aprobado por la Constitución de 2008 (MCPNC *et al.*, 2009, p. 28).

Para alcanzar dicho objetivo se plantearon tres programas: acceso a la justicia en igualdad, formación a los operadores de justicia y aprobación de legislación contra el racismo (MCPNC *et al.*, 2009, p. 28). Cada programa contempló varias acciones, en tanto que cada acción estaba a cargo de una entidad ejecutora distinta, tal como se evidencia en la tabla que fue presentada en el informe del Ministerio de Cultura y Patrimonio del año 2014 (Antón, 2014).

Tabla 1
Acciones o proyectos previstos en el Eje Justicia y Legislación

Eje	Programas	Acciones o proyectos	Entidades ejecutoras	Acciones ejecutadas	
				Sí	No
Justicia y Legislación	1.1 Acceso a la justicia en igualdad	1.1.1 Divulgación de derechos colectivos	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos/ Defensoría del Pueblo	x	
		1.1.2 Formación comunitaria en delitos relativos a la discriminación racial	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos/ Consejo de la Judicatura/Fiscalía General del Estado	x	
		1.1.3 Juzgados para la igualdad racial	Consejo de la Judicatura		x
	1.2 Formación a operadores de justicia	1.2.1 Escuela Judicial	Consejo de la Judicatura/Escuela Judicial/Fiscalía/Escuela de Fiscales	x	
		1.2.2 Formación de derechos humanos para fuerza pública	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos/ Instituto de Altos Estudios Nacionales (Escuela de Gobierno)	x	
		1.2.3 Formación de abogados en las escuelas de jurisprudencia en temas de discriminación racial	Senescyt/Consejo de Educación Superior (CES)/Asociación de Escuelas de Jurisprudencia	x	
	1.3 Legislación contra el racismo	1.3.1 Ley para la Igualdad Racial	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos/ Secretaría de Pueblos/ Asamblea Nacional		x
		1.3.2 Reforma del Código Penal, denominado en la actualidad Código Orgánico Integral Penal (COIP)	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos/ Asamblea Nacional	x	
Número total de acciones o proyectos ejecutados y no ejecutados				6	2
Porcentaje de avance en la ejecución de actividades				75%	

Fuente: Antón (2014).

En la tabla 1 se presenta el número de acciones ejecutadas frente a las que se encuentran pendientes de ejecución. Sin embargo, las acciones ejecutadas no permiten medir el impacto que estas han tenido en la lucha contra la discriminación y el racismo, ya que en el diseño del plan no se establecieron parámetros, ni

indicadores de medición que permitan evaluar este impacto (Antón, 2014, p. 58). A continuación, se detallan los programas contemplados en dicho eje, así como las acciones realizadas por las entidades a cargo de esta política pública, según el levantamiento de información que se realizó en cada una de ellas.

2.1 Acceso a la justicia en igualdad

Este programa se encuentra vinculado a tres acciones formativas: divulgación de derechos colectivos, formación comunitaria en delitos relativos a la discriminación racial y la creación de juzgados para la igualdad racial. Respecto a la primera acción formativa, delegada al Ministerio de Justicia y Defensoría del Pueblo, se realizó una serie de capacitaciones acerca de las diversas lenguas de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, y se implementó la metodología necesaria para impartir a otras personas estos conocimientos.

Respecto a la formación comunitaria en delitos relativos a la discriminación racial, para lo cual se designó responsables al Ministerio de Justicia, la Fiscalía General y el Consejo de la Judicatura, se socializó con la población los mecanismos legales que existen para presentar demandas en casos de discriminación. Por último, se dispuso al Consejo de la Judicatura la creación de los juzgados para la igualdad racial, juzgados que tenían por propósito resolver los conflictos generados en casos de discriminación racial y el resarcimiento de los daños ocasionados a las víctimas.

Cabe destacar que la Defensoría del Pueblo emitió las directrices para el diseño y ejecución de procesos de educación en derechos humanos y de la naturaleza, mediante Resolución No. 029-DPE-2015 del 24 de marzo de 2015. En esta, se delega a la Dirección Nacional Técnica de Educación y Capacitación el diseño, ejecución y evaluación de los procesos educativos que se imparten a nivel central y desconcentrado. Entre los temas diseñados para su posterior capacitación se encuentran: derechos humanos, igualdad y no discriminación, derechos de grupos históricamente discriminados, interculturalidad, entre otros (Defensoría del Pueblo, 2014).

La Defensoría del Pueblo ha definido varios ejes para desarrollar estos procesos educativos. El eje vinculado a la lucha contra la discriminación y violencia desarrolló 61 procesos educativos en el año 2015, 76 procesos en el 2016 y 112 procesos en el 2017. Estos procesos se realizaron al amparo del derecho a la igualdad en razón de la etnia, género, orientación sexual, situación migratoria, etaria, VIH, discapacidad (Dirección Nacional Técnica de Educación y Capacitación [DNTEC], 2015-2017). Por su parte, el Ministerio de Justicia ha realizado los siguientes programas, capacitaciones, talleres y campañas:

Tabla 2
Procesos educativos realizados por el Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos, 2013-2014

Actividad o programa	Beneficiarios
Programa de Capacitación Integral Continua PCIC 2013	Funcionarios de la Policía Nacional
Capacitación a la Defensoría del Pueblo (DPE), para el proceso de educación en Derechos Colectivos, del 18 y 19 de marzo de 2013	Funcionarios y funcionarias de la DPE
Capacitación sobre Derechos Colectivos, del 18 al 22 de marzo de 2013	Tres ramas de las Fuerzas Armadas y la Defensoría del Pueblo
Taller “Derechos Colectivos de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador: Gestión Pública y Enfoques para la Policía Nacional”, del 24 al 27 de octubre de 2013	Servidores de la Policía Nacional 37 participantes instituciones nacionales e internacionales
Taller “Derechos Colectivos de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador: Enfoques para las Fuerzas Armadas”, noviembre de 2013	Servidores de las Fuerzas Armadas 40 participantes de instituciones nacionales e internacionales
Capacitaciones sobre Derechos Humanos y Pueblos Indígenas, del 12 al 14 de mayo de 2014	Servidores públicos de Petroamazonas (288 participantes)
Capacitación sobre Derechos Colectivos de los Pueblos Comunidades y Nacionalidades del Ecuador, del 12 al 16 de mayo de 2014	Fuerzas Armadas Terrestre, Naval y Aérea (22 participantes)
Divulgación de los Derechos Colectivos, del 14 al 15 de julio de 2014	Comunidades indígenas de Cotopaxi (30 líderes y lideresas de las comunidades)
Capacitación sobre el “Debido Proceso y Sistemas Internacionales de Protección de Derechos Humanos” y “Justicia Indígena”, del 14 al 15 de julio de 2014	Policía Nacional (75 miembros)
Campaña “Erradicación de la Discriminación Racial al Pueblo Afroecuatoriano”, a fin de concienciar y sensibilizar contra la discriminación racial al pueblo afroecuatoriano, octubre de 2014	Escuelas de formación militar y policial (más de 400 personas a través de la ejecución de tres cines foros, en Salinas, provincia de Santa Elena)
Foro Académico “Discriminación al Pueblo Afroecuatoriano, una forma de violencia estructural”, 30 de octubre de 2014	200 docentes, estudiantes universitarios y servidores públicos de la Policía y Fuerzas Armadas
Trabajo de investigación coordinado entre el Ministerio de Cultura y Patrimonio y el MJDHC sobre tres casos de justicia indígena, los cuales fueron documentados a través del video denominado “Viviendo la justicia”, como herramienta de capacitación	Ámbito nacional

Fuente: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Dirección de Derechos Humanos (2018).

No existe información estadística que permita evaluar el impacto e incidencia de estas capacitaciones respecto del tratamiento inclusivo e igualitario que deben brindar los funcionarios. Por ende, no es posible determinar la aplicación de estos conocimientos en la praxis o si producto de estas capacitaciones lograron generar mecanismos efectivos que viabilicen el acceso a la justicia en igualdad de

condiciones a los grupos étnicos y culturales. Otra de las acciones o proyectos que contempla este programa es la conformación de juzgados para la igualdad racial, sin embargo, a la fecha no se han llegado a constituir.

2.2 Formación a operadores de justicia

Este programa tiene por función el formar a los operadores de justicia en temas referentes a justicia intercultural y pluralismo jurídico, a fin de garantizar una mejora en los servicios (MCPNC *et al.*, 2009, p. 29). El Consejo de la Judicatura, por medio de la Escuela Judicial, ha implementado programas de formación dirigidos a jueces, fiscales y defensores públicos, acogiendo lo dispuesto en el artículo 69 del Código Orgánico de la Función Judicial, el cual establece tres etapas de formación: 1) general, que deben cursar todos los candidatos que se postulan para las ramas de jueces, fiscales y defensores públicos; 2) perfil específico, que deben cursar los candidatos de acuerdo con la rama elegida; y, 3) práctica, que realizan los candidatos de acuerdo con el perfil específico en la unidad a la que sean designados.

Esta normativa dispone que “en la etapa de formación general, además de los temas específicos sobre derecho y administración de justicia, se incluirá formación en género, diversidad e interculturalidad” (Código Orgánico de la Función Judicial [COFJ], 2009). En este sentido, la Escuela Judicial ha incorporado en el pènsum de formación de los jueces y fiscales las siguientes mallas curriculares:

Tabla 3
Malla curricular de la Escuela Judicial

Malla curricular de la Escuela Judicial					
Asignatura	Objetivo	Temas	Subtemas	Carga horaria	
				Modalidad virtual	modalidad presencial
Interculturalidad aplicada a la actividad jurisdiccional	Reconocer la interculturalidad como un principio de convivencia pacífica que respeta las diferencias raciales, étnicas, culturales y reconoce las prácticas ancestrales como límite a las competencias de la justicia ordinaria	Declinación de la competencia de la justicia ordinaria a la justicia indígena	Principios de la justicia intercultural. Procedencia para la declinación de competencia	10	6

Continúa página siguiente.

Malla curricular de la Escuela Judicial					
Asignatura	Objetivo	Temas	Subtemas	Carga horaria	
				Modalidad virtual	modalidad presencial
La responsabilidad de la actuación fiscal frente a la jurisdicción indígena	Conocer las particularidades y procedencia de la justicia indígena, reconociendo la trascendencia de su rol en la lucha contra la impunidad	Nociones previas de interculturalidad	Pluralismo jurídico	8	6
			Plurinacionalidad e interculturalidad en el Ecuador		
			La interculturalidad en el Derecho Penal		
		Los principios de la justicia intercultural	Diversidad		
			Igualdad		
			<i>Non bis in idem</i>		
			Pro jurisdicción indígena		
		La intervención investigativa obligatoria del fiscal	Interpretación intercultural		
			Condiciones y procedencia		
			Pericias aplicables en investigación de delitos en el contexto de interculturalidad		

Fuente: Consejo de la Judicatura. Escuela de la Función Judicial (2018).

Otra de las acciones que contempla este programa es la formación de abogados en las escuelas de jurisprudencia en temas de “justicia intercultural, pluralismo jurídico, derecho de nacionalidades y pueblos indígenas, montubio y afroecuatoriano, antropología jurídica y peritaje antropológico” (MCPNC *et al.*, 2009, p. 29). Al respecto, el Plan Plurinacional establece la obligatoriedad de una reforma curricular a fin de que se incorporen estas asignaturas, sin embargo, de la revisión de las mallas curriculares de las escuelas de jurisprudencia de varias universidades del país, aprobadas por la Comisión Permanente de Universidades

y Escuelas Politécnicas del Consejo de Educación Superior (CES), se verifica que en su mayoría lo han hecho. A continuación, el detalle:

Tabla 4
Escuelas de jurisprudencia que contemplan asignaturas
en justicia intercultural y pluralismo jurídico

Universidades	Asignaturas
Ecotec	Derecho Constitucional General y Derecho Constitucional
Pontificia Universidad Católica del Ecuador (Quito, Ibarra, Ambato)	Pluralismo Jurídico y Justicia Indígena/Antropología Jurídica
Universidad de Cuenca (UC)	Derecho, Diversidad e Interculturalidad
Universidad Central del Ecuador (UCE)	Teoría General del Estado, Estado Plurinacional y Sociología Jurídica/Pluralismo Jurídico en el Derecho Ecuatoriano
Universidad Católica Santiago de Guayaquil (UCSG)	Propiedad Intelectual y Saberes Ancestrales
Universidad de las Américas (UDLA)	Pluralismo Jurídico
Universidad de los Hemisferios (UDLH)	Antropología
Universidad Espíritu Santo (UEES)	Derecho Constitucional I y II
Universidad de Guayaquil (UG)	Pluralismo Jurídico y Derecho de las Comunidades y Pueblos/Género, Interculturalidad y Derecho
Universidad Internacional del Ecuador (UIDE)	Sociología, Interculturalidad e Inclusión
Universidad Metropolitana del Ecuador (UMET 2)	Derecho Indígena
Universidad San Gregorio de Portoviejo	Derecho y Sociedad
Universidad Indoamérica (UTI)	Sociología del Derecho/Realidad Nacional y Cultural/ Derechos Constitucionales y Buen Vivir
Universidad (SEK)	Responsabilidad Social, Ética e Interculturalidad
Universidad San Francisco de Quito (USFQ)	Antropología

Fuente: Consejo de Educación Superior (CES). Comisión Permanente de Universidades y Escuelas Politécnicas (2018).

Al momento de estructurar el plan de estudios, conforme lo establece el artículo 8, literales c y g de la Ley Orgánica de Educación Superior, se contempla entre los campos de formación a la integración de saberes, contexto y cultura. Sin embargo, no se consideran como obligatorias a las asignaturas contempladas en el Plan Plurinacional, señaladas en el acápite anterior (Ley Orgánica de Educación Superior, 2010, art. 8, lits. c, g). Cabe considerar que el pregrado es la etapa de formación profesional en la que se requiere fortalecer de manera sustancial los conocimientos vinculados con el respeto y reconocimiento del pluralismo y la interculturalidad.

2.3 Legislación contra el racismo

Este programa surge ante la necesidad de una legislación que permita un avance en la lucha contra la discriminación y la exclusión étnica como prácticas racistas que aún subsisten (MCPNC *et al.*, 2009). Dicho programa contempla dos acciones importantes: la promulgación y aprobación de la Ley para la Igualdad Racial y la reforma del Código Penal, denominado en la actualidad Código Orgánico Integral Penal (COIP). Respecto a la primera, a la creación de la ley, si bien no ha llegado a concretarse, se han realizado convocatorias públicas con acciones afirmativas.

Tenemos, por ejemplo, que entre los años 2012 y 2015 el Ministerio de Relaciones Exteriores realizó una convocatoria para la incorporación de terceros secretarios para el servicio exterior. En esta convocatoria participaron ciudadanos que por sus méritos y en razón de su origen étnico fueron nombrados para dicho cargo. Esto permitió un proceso de inclusión que ha generado una transformación institucional (Pava, 2016, p. 99). No obstante, en el año 2012 el Observatorio sobre Discriminación Racial y Exclusión Étnica señaló que iniciativas como la Ley Orgánica de Coordinación y Cooperación entre los Sistemas de Justicia Indígena y la Jurisdicción Ordinaria no se han llegado a aprobar en el ámbito legislativo, aun cuando son sustanciales para viabilizar y concretar en hechos reales.

La naturaleza cultural y política de la sociedad ecuatoriana en la que aún persisten rezagos coloniales que le dan al racismo una posición privilegiada y lo hacen cada día más poderoso; b) la priorización de la Asamblea en los temas de la agenda legislativa donde los asuntos raciales y de discriminación son de menos importancia, pese a que son estructurantes para la construcción del Estado plurinacional e intercultural; y c) una debilidad manifiesta en algunos sectores de los movimientos sociales de los pueblos y nacionalidades que no son suficientemente fuertes a la hora de movilizarse y realizar acciones colectivas como estrategias de demandas y de reclamación de derechos (Boletín del Observatorio sobre Discriminación Racial y Exclusión Étnica, 2012, p. 4).

Uno de los principales logros en Ecuador ha sido el reconocimiento de varios sistemas jurídicos (pluralismo jurídico), el cual se ejerce mediante la potestad de juzgar y sancionar lo juzgado que tienen las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Sin embargo, en la práctica no se han llegado a concretar acciones que permitan viabilizar el ejercicio pleno de este derecho, ni se han concertado mecanismos de coordinación entre la justicia indígena y la ordinaria. Al respecto, Alex Valle señala que

En la actual Constitución se establece el derecho a resolver conflictos por medio de la justicia indígena, se propugna el respeto por los derechos colectivos y todas las formas de convivencia de las comunidades. Se reconoce el respeto a las comunidades y se compromete el apoyo por parte de las instituciones públicas, sin embargo, en la práctica las instituciones no brindan apoyo alguno (Valle, 2012, p. 484).

Otra de las acciones o proyectos que contempló este programa fue la reforma del Código Penal que se enfocó, por su parte, en el establecimiento de sanciones a los delitos por discriminación racial (MCPNC *et al.*, 2009, p. 30). Esta reforma se

concretó cinco años más tarde y entró en vigencia el 10 de agosto de 2014. En los artículos 176 y 177 de este cuerpo normativo se contemplan delitos contra el derecho a la igualdad, a la discriminación y al odio, y se establecen penas privativas de libertad de uno a cinco años, dependiendo de la gravedad de la infracción y el sujeto que la cometa. Si los actos de violencia producen la muerte de una persona, la pena privativa de libertad puede ser de veintidós a veintiséis años (COIP, 2014).

A continuación, se presentan las estadísticas de las denuncias presentadas por delitos de discriminación u odio racial ante las fiscalías provinciales entre 2009 y 2017, con un corte de dos períodos: el primero, del 2009 hasta el 9 de agosto de 2014 (fecha en la que se encontraba vigente el Código Penal), y el segundo, a partir del 10 de agosto de 2014 (fecha en que entró en vigencia el COIP).

Tabla 5
Denuncias o noticias del delito (NDD) presentadas ante la Fiscalía por actos de discriminación u odio racial

Año	Tipo penal	NDD
2009	Discriminación racial	59
2010	Discriminación racial	83
2011	Discriminación racial	138
2012	Discriminación racial	151
2013	Discriminación racial	156
2014 (9/8/14-Código Penal)	Discriminación racial	173
Año	Tipo penal	NDD
2014 (10/8/2014-COIP)	Actos de odio y discriminación	120
2015	Actos de odio y discriminación	317
2016	Actos de odio y discriminación	332
2017	Actos de odio y discriminación	389

Fuente: Fiscalía General del Estado, fiscalías provinciales. Dirección de Gestión Procesal. Sistema Integrado de Actuación fiscal SIAF 2.0² (2018).

De los datos obtenidos se observa que a partir de la vigencia del COIP, en los años 2015, 2016 y 2017 se registra un incremento de las denuncias presentadas por los delitos de discriminación u odio racial. Sin embargo, no todas se judicializaron, ya que de los datos obtenidos del Sistema Automático de Trámites Judiciales (Satje) (que son para conocimiento y resolución judicial), de las 100 causas que ingresaron fueron resueltas 81, conforme se muestra en la tabla 6.

2 El Código Penal que estuvo vigente hasta el 9 de agosto de 2014 contemplaba el delito de discriminación racial. A partir del 10 de agosto del mismo año entró en vigencia el Código Orgánico Integral Penal (COIP), que reforma al anterior y tipifica el delito de odio y discriminación. Es por ello que la Fiscalía General del Estado realiza un corte en dos períodos.

Tabla 6
Causas ingresadas y resueltas (10 de agosto 2014 a noviembre de 2017)

Delito	Ingresadas	Resueltas
176 Discriminación, INC.1	37	33
176 Discriminación, INC.2	2	2
177 Actos de odio, INC.1	54	40
177 Actos de odio, INC.2	5	4
177 Actos de odio, INC.3	2	2
Total general	100	81

Fuente: Sistema Automático de Trámites Judiciales (Satje). Consejo de la Judicatura. Dirección Nacional de Estudios Jurimétricos y Estadística. Fecha de corte: 30 de noviembre de 2017.

A continuación se detallan las causas resueltas por actos de discriminación u odio racial categorizadas por forma de terminación del proceso judicial, entre las cuales se evidencia que en el período agosto 2014-noviembre 2017 se han sentenciado cuatro casos, entre los cuales se encuentra la sentencia condenatoria emitida el 19 de noviembre de 2015 contra un oficial del Ejército por discriminación al cadete afrodescendiente Miguel Arce (Pava, 2016, p. 65).

Tabla 7
Causas resueltas por forma de terminación (10 de agosto 2014 a noviembre 2017)

Forma de terminación	Resueltas
Aceptando	2
Archivo de la causa	8
Archivo de la investigación previa	39
Auto resolutivo	16
Extinción de la acción penal	1
Prescripción de la acción	1
Sentencia condenatoria	4
Sentencia ratificatoria de inocencia	4
Sobreseimiento	6
Total general	81

Fuente: Sistema Automático de Trámites Judiciales (Satje). Consejo de la Judicatura. Dirección Nacional de Estudios Jurimétricos y Estadística. Fecha de corte: 30 de noviembre de 2017.

En síntesis, se ejecutaron seis acciones de las ocho que estaban previstas en el plan, tales como la divulgación de derechos colectivos, formación comunitaria en delitos relativos a la discriminación racial, formación a los operadores de justicia, formación de derechos humanos para fuerza pública, formación de abogados en las escuelas de jurisprudencia e incorporación de los delitos de discriminación y odio en el COIP. Las dos acciones que no se llegaron a concretar fueron la aprobación de la Ley para la Igualdad Racial y la instauración de juzgados para la igualdad racial. La omisión en la implementación de estas acciones deviene en la ausencia de un marco regulatorio que viabilice y permita la aplicación en la práctica de la política pública (Observatorio sobre Discriminación Racial y Exclusión Étnica, 2012, p. 3).

A pesar de los avances significativos que ha realizado el Gobierno ecuatoriano para combatir la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural, aún existe en el país una brecha entre los presupuestos planteados al inicio del Plan Plurinacional y las acciones realizadas de manera efectiva. Esta brecha se visualiza en la diferencia que existe “entre la decisión y la realidad de su aplicación. En otras palabras, es la distancia (a veces abismal) que separa la teoría de la práctica” (Roth, 2014, p. 186).

3. Limitantes en la implementación del Plan Plurinacional

Respecto a los factores que inciden en la fase de implementación, Bardach señala que estos pueden ser un “problema” si el curso de acción de la política pública se desvía, retrasa o torna inconcluso. Estos factores se traducen en la complejidad de la cooperación marcada por “la multiplicidad de participantes y perspectivas”, las decisiones de acción colectiva, la relación entre las condiciones iniciales y las consecuencias esperadas (Aguilar, 1993). La implementación se ve afectada de forma positiva o negativa por factores como las respuestas de los organismos a cargo de la ejecución (organización, disposición, comportamiento del personal de primera línea), las relaciones interorganizacionales horizontales (relaciones entre las organizaciones paralelas necesarias para colaborar en la implementación), el impacto de las respuestas de los afectados por la política, entre otros (Hill y Hupe, 2002, p. 123).

Así también, Sabatier y Mazmanian plantean un esquema de variables estatutarias y políticas que interactúan en el proceso de implementación, como son las normas de decisión de los organismos de ejecución, capacidad de liderazgo para la implementación, así como el reclutamiento de funcionarios encargados de la ejecución. En contexto, ambos autores señalan que tales condiciones son “una teoría sólida, una ley bien concebida, responsables capacitados y comprometidos, apoyo político y social y entorno favorable” (Sabatier y Mazmanian, 1979, pp. 484-485). A continuación, se identifican estos factores.

3.1. Falta de coordinación y consolidación institucional

Conforme lo señalado, el Gobierno estableció como responsables de la implementación del Plan Plurinacional a varias entidades públicas. Roth (2014, p. 221) manifiesta que una entidad que se encuentre a cargo de la implementación de una política pública debe disponer de capacidad y autoridad, a fin de llevar a cabo la ejecución de los objetivos. Aguilar (1993, p. 33) expresa, en este sentido, que la dirección y control por parte de las entidades burocráticas son elementos básicos para alcanzar la ejecución de la política pública con resultados productivos.

Al respecto, José Chalá, ex secretario ejecutivo de la extinta Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano (Codae), considera que “no había razón de hacer un gran abanico de instituciones para que estén disputándose el Plan entre el Ministerio Coordinador de Patrimonio más la Secretaría de Pueblos [...] hoy Secretaría de la Política. Prácticamente había una disputa por quién ejecuta el plan, al final nadie lo ejecuta” (entrevista a José Chalá, 1/3/2018). Al existir varias instituciones responsables de la ejecución de esta política pública no se realizaron las acciones que cada una tenía dentro del ámbito de sus competencias, como tampoco se logró una coordinación interinstitucional adecuada que viabilice y plasme en hechos concretos los planteamientos y objetivos del plan.

La desorganización, descoordinación institucional y la falta de competencia técnica son factores que inciden y limitan la fase de implementación (Aguilar, 1993). De hecho, “uno de los principales obstáculos es la dificultad de obtener una acción coordinada dentro de cualquier agencia dada y entre las numerosas agencias involucradas [...]” (Sabatier y Mazmanian, 1979, p. 547). En tal sentido, la necesidad de coordinación y concertación entre las entidades estatales a cargo de la ejecución constituyen elementos claves en el éxito de la implementación, los cuales demandan coherencia y colaboración entre las entidades ejecutoras (Graglia, 2012, pp. 155-156).

Otro de los factores limitantes ha sido la fusión del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (Codenpe), la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano (Codae) y el Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio de la Costa Ecuatoriana y Zonas Subtropicales de la Región Litoral (Codepmoc) en una sola entidad denominada Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades (CNIPN). Según el Informe de Rendición de Cuentas del CNIPN del año 2016, aun cuando esta entidad fue creada en el 2014, solo en junio de 2016 (dos años más tarde) se logró cristalizar el proceso de fusión. Dicha transición implicó dilaciones en la consolidación institucional y en la continuidad de ejecución de proyectos y actividades asignadas (CNIPN, 2016).

Por otra parte, en dicho informe no se hace referencia explícita a la ejecución del Plan Plurinacional, pese a que la evaluación, seguimiento y monitoreo de esta política se encuentra a cargo de esta cartera de Estado. Respecto a cómo fue el proceso de transición para la conformación del CNIPN, la directora de

Observancia, Seguimiento y Monitoreo de dicha entidad, Cecilia Coroso, manifiesta que fue “traumático”, expresando además que,

No hubo una transición como etapa preparatoria de las exinstituciones al Consejo, ni un proceso de preparación respecto de las políticas públicas y sus mecanismos para llevarlas adelante, que permita tener un equipo técnico preparado para enfrentar los desafíos. No existió un puente que permita una transición adecuada. No hubo un proceso de entrega-recepción (entrevista a Cecilia Coroso, 5/5/2018).

Respecto a las acciones de seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan, la funcionaria señala que dicha institución “no ha podido asumir ese rol, porque las circunstancias políticas y normativas” no lo han permitido. Concluye que “el trauma de este proceso de cambio de una institución a otra ha sido un gran obstáculo para asumir al cien por ciento las funciones” (entrevista a Cecilia Coroso, 5/5/2018). En este sentido, a fin de que no se diluyan los logros alcanzados por las entidades públicas extintas y se consolide la institucionalidad del CNIPN es vital el seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan Plurinacional.

3.2 El rol de los actores sociales como destinatarios de la política pública

Las demandas de la sociedad civil originan y construyen las políticas públicas (Oszlak y O'Donnell, 1981, p. 110). Dichas políticas son la respuesta a esos requerimientos y es allí que el Estado toma posición y atiende las necesidades. Sin embargo, es necesario que los actores sociales “tomen posición” en la implementación y ejecución de la política para cambiar el *statuo quo* (*ibid.*, p. 112). Oszlak y O'Donnell manifiestan que la iniciativa de los actores a involucrarse y movilizarse en la defensa de sus demandas puede verse afectada “sea porque el actor no percibe debidamente su condición actual, o la considera ‘natural’, o porque no puede movilizarse para modificarla por falta de recursos o amenaza de ser reprimido” (*Ibid.*, p. 114).

En una de las primeras movilizaciones realizadas por el pueblo afroecuatoriano, ocurrida del 15 al 25 de abril de 2012, participaron cerca de 500 delegados del Colectivo Afroecuatoriano del Ecuador, quienes se trasladaron desde la región Costa hacia la ciudad de Quito con el propósito de entregar a la Asamblea Nacional un proyecto de ley que establezca un sistema de cuotas acorde al porcentaje poblacional para garantizar la inclusión laboral del pueblo afroecuatoriano y presentar sus demandas al presidente (*El Telégrafo*, 12/4/2012). De igual modo, el 13 de agosto del 2015, los pueblos y nacionalidades indígenas realizaron otra marcha que movilizó a 160 comunidades y 14 organizaciones indígenas que demandaban el respeto a la Constitución, el derecho a la educación, el reconocimiento del pluralismo jurídico y las decisiones de la justicia indígena, entre otros derechos (*Últimas Noticias*, 13/8/2015).

Respecto a la importancia de estos actores sociales como destinatarios de la política pública, Juan Carlos Ocles (entrevista, 10/2/2018), activista

afroecuatoriano, expresa que “si va a ver una política pública en favor de la población afroecuatoriana, en esa política debe estar incorporada gente y profesionales afros”. José Chalá manifiesta, por su parte, que son los mismos pueblos y nacionalidades quienes deben liderar la política y el proceso de implementación a partir de los ejes estatales. “Desde la institucionalidad, desde allí hay que trabajar y combatir este tipo de cosas, porque es estructural [...] para luchar contra el *statu quo*, la eliminación de la pobreza, la discriminación, la negación de la existencia ciudadana de la afrodescendencia” (entrevista a José Chalá, 1/3/2018).

3.3 Voluntad política

Roth (2014, p. 186) manifiesta que “todas las instituciones involucradas en un proceso de política pública, sea administración, parlamento, ejecutivo, gremios, etc., tienen características sociales y políticas e intereses que hace a cada uno un actor más del juego político-administrativo”. Cabe observar que los factores que inciden en el proceso de implementación no se limitan solo al ámbito técnico administrativo, sino que existen factores como la voluntad política de quienes interviene en su aprobación y ejecución cuya neutralidad en cuanto a su actuación se encuentra limitada por estas “características e intereses” (*Ibid.*, p. 186).

O'Toodle Jr. (2000, p. 266) manifiesta que el concepto de implementación debe identificar el “carácter multiactor” de la acción pública, el cual está conformado por los actores a cargo de la ejecución de la política, los destinatarios de la misma, el apoyo político y otras influencias externas. En este sentido, el apoyo y voluntad política son factores determinantes para viabilizar y concretar en la praxis la implementación del Plan Plurinacional. En tal sentido, Juan Carlos Ocles (entrevista, 10/2/2018), activista afrodescendiente, señala que “una política pública necesita de tres elementos: la voluntad política, el recurso humano-técnico y el recurso económico”.

La implementación de las políticas públicas es un proceso de ensamblaje que está sujeto al “juego” de varios actores que interactúan entre sí, con intereses y necesidades propios, quienes utilizan el control como estrategia de poder para incidir en él (Aguilar, 1993, p. 76). Al respecto, Sonia Viveros, exgerente del Plan Plurinacional del Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural (MCPNC), señala que:

El primer paso era el sensibilizar e informar a los ministerios del alcance que tiene el decreto y de la importancia social que tiene el Plan contra la discriminación y lograr sensibilizar a las autoridades y/o sus delegados para que lo apliquen. Entonces, primer cuello de botella era la voluntad política. No había voluntad política para incorporarlo (entrevista a Sonia Viveros, 19/2/2018).

En el mismo sentido se pronuncia Catherine Chalá (entrevista, 20/2/2018), excoordinadora del Proyecto de Inversión para la implementación del Plan Plurinacional de la ex Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, para quien “no hay voluntad política, seria, real, sostenida”. Señala,

además, que la ejecución del plan “no tiene que estar sujeta a la voluntad de quien ejerce un determinado cargo público, sino que tiene que atenderse como una política estatal”.

Respecto de estos factores, José Chala (entrevista, 1/3/2018) sostiene que “lo que hace falta es la voluntad política desde el Ejecutivo y los recursos, caso contrario, estamos siempre girando en círculos”. La ausencia de voluntad política también ha sido una limitación en la aprobación de cuerpos normativos, como la Ley Orgánica de Coordinación y Cooperación entre los Sistemas de Justicia Indígena y la Jurisdicción Ordinaria, propuesta por la exasambleísta Lourdes Tibán en 2012 y el asambleísta Juan Cárdenas en 2018, mediante el Proyecto de Ley Orgánica para la Aplicación de la Justicia Indígena en Ecuador. El Proyecto, si bien ha sido calificado por el Consejo de Administración Legislativa (CAL), aún se encuentra pendiente de análisis por parte de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos Colectivos, Comunitarios y la Interculturalidad, que permitiría la coordinación de acciones entre estos sistemas de administración de justicia, a fin de evitar conflictos de competencia.

Al respecto, el Observatorio sobre Discriminación Racial y Exclusión Étnica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (2012, p. 5) manifestó en su informe del año 2012 que la aprobación de esta ley está condicionada por “una cierta predominancia de otros intereses que mueven la presentación y discusión del proyecto de ley, más allá de la coordinación misma”.

3.4 Falta de recursos económicos

Sonia Viveros, respecto a las entidades responsables del seguimiento y coordinación de la ejecución del Plan Plurinacional, señala que el objetivo era que “cada una de las instituciones del Estado incorpore en sus POA (Planes Operativos Anuales) los temas que involucren resolver las agendas de demanda social de los pueblos y nacionalidades”.

Catherine Chalá expresa que “la Secretaría de Pueblos generó un proyecto de inversión que duraba 3 años (2011-2013) y que financiaba al personal y a las acciones que se coordinaban de modo interinstitucional “para lograr aplicar las acciones que el plan proponía a nivel nacional”. Sin embargo, precisa que “se generó cierta confusión el momento en que terminó el proyecto de inversión porque se decía *ya se acabó el plan*”. Puntualiza también que “lo que se acabó fue el proyecto de inversión”, ya que el plan, “al ser un Decreto Ejecutivo [...] se volvía permanente”. Por último, “al no tener financiamiento, también las actividades se fueron diluyendo. Al momento actual sabemos que es muy poco o nada lo que se hace” (entrevista a Catherine Chalá, 20/2/2018).

Los recursos económicos y financieros son indispensables para llevar a cabo las acciones que involucra la ejecución de la política pública y su monitoreo. Es necesario contar con la financiación que posibilite alcanzar los objetivos (Sabatier y Mazmanian, 1979, p. 546). Respecto a la importancia de estos recursos, José

Chalá (entrevista, 1/3/2018) manifiesta que “la política pública es con recursos, si no existen recursos para la implementación de políticas públicas, prácticamente no funciona [...] Podemos tener grandes diseños de política pública, pero sin recursos, no existe”. En sentido, se identifica que la falta de recursos económicos es otro de los factores sustanciales para conjugar en acciones concretas los objetivos del Plan Plurinacional.

3.5 Definición clara de metas e indicadores de evaluación

Dentro de una política pública, debe definirse con precisión y claridad los objetivos que se pretenden alcanzar, ya que esto servirá para la evaluación del programa, además que orientará el accionar de los funcionarios a cargo de la implementación. Incluso, puede servir para que los actores intra y extraburocráticos puedan demandar los resultados esperados. Cabe observar que el Plan Plurinacional se plasmó en función de los objetivos y políticas establecidos en los Planes Nacionales de Desarrollo (2009-2013, 2013-2017).

Si bien se definieron con precisión los objetivos estratégicos, en el Eje Justicia y Legislación no se establecieron metas ni indicadores de medición que permitan evaluar los resultados en la ejecución de las acciones y proyectos previstos. En otros casos, ni siquiera se considera al Plan Plurinacional como un eje que encamine las acciones a ejecutar dentro de la planificación institucional anual, entre las que se encuentra el Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades.

3.6. Racismo estructural

En Ecuador las principales víctimas del racismo y la discriminación racial son los afroecuatorianos, el pueblo montubio y las nacionalidades y pueblos indígenas (MCPNC *et al.*, 2009, p. 9). Fernando García (entrevista, 28/2/2018), excoordinador del Observatorio sobre Discriminación Racial y Exclusión Étnica de Flacso, expresa que el racismo en Ecuador es estructural y es el producto de un legado histórico vinculado con una serie de factores que inciden en el trato discriminatorio y desigual hacia grupos racializados. Es, por ende, un fenómeno complejo que da origen a prácticas institucionales discriminatorias ilegítimas que se manifiestan en el comportamiento de los individuos.

El racismo es un fenómeno de carácter “estructural, sociopolítico y epistémico” que no se puede superar con la mera “inclusión representativa” de los pueblos históricamente discriminados, debido a que es el producto de un “legado colonial” de discriminación y exclusión del otro (entrevista a Catherine Walsh, por Raphael Hoetmer, 2010). La negación de los derechos del otro, el menosprecio o maltrato por considerarlo diferente en razón de su etnicidad es una forma de discriminación arraigada.

Sierra y Chenaut (2003, p. 13) manifiestan que “la negación de la etnicidad [...] se convierte así en una de las armas principales de la subordinación y de las

injusticias cometidas a miembros de grupos étnicos”. Por otra parte, el racismo estructural se entremezcla con el grado de discrecionalidad de aquellos que ejecutan la política pública (Bastien, 2009, p. 680). A su vez, esta discrecionalidad se plasma en acciones y prácticas discriminatorias que son aberrantes en el momento en que son ejecutadas por servidores públicos, jueces, fiscales, defensores públicos, entre otros, quienes deben constituirse en garantes del respeto del derecho a la igualdad de los administrados y están convocados a brindar todos los mecanismos necesarios para viabilizar en la praxis la efectiva aplicación de este derecho.

4. Conclusiones

El Plan Plurinacional es una política pública ecuatoriana de cumplimiento obligatorio que se encuentra vigente y fue creada para garantizar igualdad de derechos y oportunidades a los pueblos y nacionalidades históricamente discriminados. Entre los ejes de acción del plan se contempló como eje sustancial a la Justicia y Legislación que contiene a su vez tres programas: acceso a la justicia en igualdad, formación a operadores de justicia y legislación contra el racismo. Cada uno de estos programas contemplan un total de ocho acciones, de las cuales solo se han llegado a cumplir seis acciones a la fecha (divulgación de derechos colectivos, formación comunitaria en delitos relativos a la discriminación racial, formación a operadores de justicia por medio de la Escuela Judicial, formación de derechos humanos para fuerza pública, formación de abogados en las escuelas de jurisprudencia e incorporación de los delitos de discriminación u odio racial en el actual Código Orgánico Integral Penal [COIP]). Sin embargo, aún no se han concretado dos acciones (la creación de juzgados para la igualdad racial y la promulgación de la ley para garantizarla).

Los factores que incidieron como limitantes en la fase de implementación del Eje Justicia y Legislación fueron: falta de coordinación y consolidación institucional, rol de los actores sociales (pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios), ausencia de voluntad política para llegar a acuerdos, falta de recursos económicos, técnicos y comunicacionales (presupuesto, metas e indicadores de evaluación, difusión masiva que socialice su alcance y objetivos), racismo estructural, entre otros.

Es necesario que el Gobierno ecuatoriano, en cumplimiento del marco constitucional y de los compromisos internacionales adquiridos para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ordene y vigile la ejecución de las acciones contempladas en el Plan Plurinacional. El Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades, entidad que en la actualidad es la responsable del seguimiento, monitoreo y evaluación de esta política pública, debe exigir a cada una de las entidades públicas que incorporen dentro de sus planes institucionales las acciones y proyectos que permitan su cumplimiento.

Es fundamental que los pueblos y comunidades indígenas, afrodescendientes y montubios, como actores sociales destinatarios de esta política pública, demanden

su cumplimiento y se mantengan vigilantes de exigirla. La implementación del Plan Plurinacional es “una responsabilidad social, política y moral del Estado para la sociedad”, cuyo objetivo es disminuir las diferencias sociales y garantizar que el racismo y la discriminación sean erradicados (Observatorio sobre discriminación racial y exclusión étnica, 2012, p. 3). La construcción de un Estado de derechos y justicia que garantice el efectivo respeto y goce del derecho a la igualdad de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, se realiza desde el cumplimiento de las políticas públicas que buscan “descolonizar la sociedad, transformar la cultura política y generar mayor igualdad y equidad en todos los ciudadanos y ciudadanas” (Antón, 2016, p. 189).

5. Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (1993). *La implementación de las políticas* (M. Á. Porrúa, Ed.). Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Antón, J. (2016). Evaluación del Plan Plurinacional contra la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural en Ecuador: la política de inclusión de los pueblos y nacionalidades del Ecuador (Decreto 60 de 2009). *Revista Latinoamericana de Investigación Crítica, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso)*. Buenos Aires: Clacso.
- _____. (2014). *Balance de la aplicación del Plan Plurinacional contra la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural*. Ministerio de Cultura y Patrimonio. Quito: Ministerio de Cultura y Patrimonio.
- Asamblea Nacional (2014). Código Orgánico Integral Penal [COIP]. Suplemento Registro Oficial 180. Quito.
- _____. (2010). Ley Orgánica de Educación Superior. Suplemento Registro Oficial 298. Quito.
- _____. (2009). Código Orgánico de la Función Judicial [COFJ]. Suplemento Registro Oficial 544. Quito.
- Asamblea Nacional Constituyente (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449. Montecristi.
- Bastien, J. (2009). Goal ambiguity and informal discretion in the implementation of public policies: the case of Spanish immigration policy. *International Review of Administrative Sciences*, pp. 665-685.
- Consejo Nacional de la Judicatura [CNJ] (2018). *Malla Curricular. Escuela de la Función Judicial*. Quito: Consejo de la Judicatura.
- _____. (2018). *Sistema Automático de Trámites Judiciales (Satje). Causas ingresadas, resuletas y por forma de terminación del proceso judicial (10 de agosto 2014 a noviembre 2017)*. Dirección Nacional de Estudios Jurimétricos y Estadística. Quito: Consejo de la Judicatura.
- Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades (2016). *Informe narrativo de Rendición de Cuentas. Periodo junio a diciembre 2016*. Quito: Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades.
- Defensoría del Pueblo [DPE] (2015-2017). Informe de Implementación de Directrices para los procesos educativos en Derechos Humanos en la Defensoría del Pueblo. Dirección General de Educación e Investigación. Dirección Nacional Técnica de Educación y Capacitación. Quito: Defensoría del Pueblo.

- _____. (24/3/2015). *Resolución No. 29-DPE-2015. Directrices para el Diseño y Ejecución de Procesos de Educación en Derechos Humanos y de la Naturaleza*. Dirección General de Educación e Investigación. Dirección Nacional Técnica de Educación y Capacitación. Quito: Defensoría del Pueblo.
- El Telégrafo* (12/4/2012). Afroecuatorianos marcharán por reivindicación de derechos. Recuperado de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/6/afroecuatorianos-marcharan-por-reivindicacion-de-derechos>.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-sede Ecuador [Flacso] (2012). *Boletín del Observatorio sobre discriminación racial y exclusión étnica* Nro. 48. Quito: Flacso-Sede Ecuador. Recuperado de <https://www.flacso.edu.ec/portal/contenido/paginas/boletin-de-observatorio-sobre-discriminacion-racial-y-exclusion-etnica.48>.
- _____. (2012). *Boletín del Observatorio sobre discriminación racial y exclusión étnica* Nro. 47. Quito: Flacso-Sede Ecuador. Recuperado de <https://www.flacso.edu.ec/portal/pnTemp/PageMaster/v442krojhp28u83fj0yio8dq61ty7g.pdf>.
- Fiscalía General del Estado [FGE] (2018). *Denuncias o noticias del delito (NDD) presentadas ante la Fiscalía por actos de discriminación u odio racial*. Dirección de Gestión Procesal. Sistema Integrado de Actuación Fiscal SIAF. Quito: Fiscalía General del Estado.
- Galarza, A. (2015). *La aplicación del Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica en la provincia de Bolívar* (Tesis de maestría). Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador.
- Graglia, J. E. (2012). *En la búsqueda del bien común: Manual de políticas públicas*. Buenos Aires: Asociación Civil Estudios Populares (ACED)/Konrad Adenauer Stiftung.
- Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy. Governance in Theory and in Practice* (S. Publications, Ed.) London: SAGE Publications.
- Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos [INEC] (2010). *INEC*. Recuperado de http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Presentaciones/capitulo_autoidentificacion.pdf
- Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural [MCPNC]/Ministerio de Relaciones Laborales [MRL]/Secretaría de Comunicación [Secom]/Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana [SPMSPC]. (2009). *Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural*. Flacso Andes. Recuperado de <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/142521-opac>
- Oszlak, O., y O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Cedes.
- O'Toole, L. J. Jr. (2-4 de december de 2000). *Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects*. Recuperado el 1/12/2017 de <https://academic.oup.com/jpart/article-abstract/10/2/263/986118?redirectedFrom=fulltext>
- Pava, E. (2016). *Minorías étnicas en el Servicio Exterior Ecuatoriano: un análisis crítico del proceso de incorporación de Terceros Secretarios 2012-2015* (Tesis de maestría). Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).
- Presidencia de la República (2009). *Decreto 60. Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural*. Registro Oficial 45. Quito.

- Roth, A.-N. (2014). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. (E. Aurora, Ed.) Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1979). *The implementation of Public Policy: A Framework of Analysis*. (C. I. Davis, Ed.) California: Institute of Governmental Affairs.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2013). *Plan Nacional de Desarrollo: Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito, Ecuador: Senplades.
- _____ (2009). *Plan Nacional de Desarrollo: Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*. Quito: Senplades.
- Sierra, M. T., y Chenaut, V. (2003). Racismo y Derecho en Sociedades Multiculturales. En C. Zambrano (Ed.), *Etnopolíticas y racismo. Conflictividad y desafíos interculturales en América Latina*. (2.ª ed.). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Últimas Noticias (13/8/2015). Paro Nacional. Dos caminantes que llevan el mensaje de la marcha. Recuperado el 21/3/2018 de <https://issuu.com/ultimas-noticias/docs/un13082015>.
- Valle, A. (2012). *Justicia indígena en el Distrito Metropolitano de Quito: La Toggla*. (B. y. De Sousa Santos, Ed.) Quito: Fundación Rosa Luxemburg/AbyaYala.
- Walsh, C. (5-7 de agosto de 2010). *La cuestión de la des/colonialidad y la crisis global*. Entrevista realizada por R. Hoetmer. Lima: Universidad Ricardo Palma.

Entrevistas

- Chalá, Catherine. Representante de la Coordinación del Proyecto de Inversión para la implementación del Plan Plurinacional por parte de la Secretaria de Pueblos. Entrevistadora: Paola Crespo. Quito, 20/2/2018.
- Chalá, José. Representante de la ex Secretaría Ejecutiva de la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano (Codae). Entrevistadora: Paola Crespo. Quito, 1/3/2018.
- Coroso, Cecilia. Representante de la Dirección de Observancia, Seguimiento y Monitoreo del Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades (CNIPN). Entrevistadora: Paola Crespo. Quito, 5/3/2018.
- García, Fernando. Consultor y representante del Observatorio sobre discriminación racial y exclusión étnica. Entrevistadora: Paola Crespo. Quito, 28/2/2018.
- Ocles, Juan Carlos. Activista afrodescendiente. Entrevistadora: Paola Crespo. Quito, 10/2/2018.
- Viveros, Sonia. Representante del ex Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural (MCPNC). Entrevistadora: Paola Crespo. Quito, 19/2/2018.

Políticas públicas alrededor de los cuerpos de mujeres indígenas en la provincia de Chimborazo en Ecuador

Public policies around the bodies of indigenous women in the Chimborazo province in Ecuador

María Soledad Varea

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

Correo electrónico: maria.varea@iaen.edu.ec

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3309-4977>

Recibido: 17-octubre-2019. Aceptado: 8-marzo-2020.

Resumen

Este artículo analiza, a partir de la violencia ginecoobstétrica, dos situaciones alrededor de las políticas estatales interculturales de los cuerpos de las mujeres indígenas de la provincia del Chimborazo en Ecuador: la primera, el parto culturalmente adecuado y la segunda, la criminalización del aborto. Para esto, se recurre a la discusión alrededor de los estudios de género y Estado mediante el debate de políticas de reconocimiento, Estado marginal y colonialismo. Esta investigación, aunque se centra en el caso de la comunidad Balda Lupaxi, ubicada en el cantón Colta, contextualiza la situación de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres indígenas en general mediante el uso de encuestas y la observación en asambleas.

Palabras clave: políticas públicas interculturales, cuerpos de mujeres indígenas, feminismo decolonial, márgenes del Estado.

Abstract

This article analyzes, from an obstetric-gynecological violence approach, two situations around the intercultural state policies of the bodies of the indigenous women of the province of Chimborazo in Ecuador: first of all, the Culturally Adequate Childbirth, secondly, the criminalization of abortion. This discussion uses an approach to gender and state studies around the debates of policies of recognition, marginal state and colonialism. This research, although focused on the

case of the Balda Lupaxi community located in Colta, contextualizes the situation of the sexual and reproductive rights of indigenous women in general through the use of surveys and observation in assemblies.

Keywords: Intercultural public policies, indigenous women's bodies, decolonial feminism, state margins.

1. Introducción

Desde la década de 1990, las políticas interculturales de la salud de las mujeres indígenas del Ecuador han sido un tema presente en la agenda pública del país, las mismas que, dentro de los derechos sexuales y reproductivos, ha girado en torno a la salud materno-infantil y a la reducción de la mortalidad. En dicho contexto, y dentro del Estado plurinacional de derecho consagrado en la Constitución del 2008, el Ministerio de Salud Pública (MSP) ha adoptado varios planes y políticas que buscan la transversalización de dicho enfoque en las políticas públicas, entre estas, la Política Nacional de Derechos Sexuales y Reproductivos, el Plan Nacional de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos y el Plan Nacional de Reducción Acelerada de la Mortalidad Materna y Neonatal. Asimismo, se aprobó el servicio del parto culturalmente adecuado (PCA), el cual cuenta con dos servicios de atención localizados en la provincia de Chimborazo: uno en Colta y otro en Guamote, como parte de la salud pública.

De acuerdo con el MSP (2008), el 40 % de las mujeres de las provincias de Bolívar, Chimborazo, Cotopaxi y Esmeraldas ha dado a luz en el hogar, porcentaje del que, a su vez, el 65 % de quienes se autoidentifican como indígenas accedió a esta práctica. En América Latina y el Caribe, el 79 % de los partos es atendido por personal médico, mientras que en Ecuador el 72 % es asistido por especialistas. El parto de las mujeres indígenas recibe el 30,1 % de atención profesional. En este marco, la mortalidad es más alta en mujeres pobres e indígenas.

1.1. Aspectos socio-demográficos de las mujeres indígenas

Respecto a la situación general de las mujeres indígenas en Ecuador, 10 mujeres sufren violencia de género, frente a 6 de cada 10 mestizas. Solo un 3 % de mujeres indígenas accede a la educación superior y son quienes realizan la mayor carga de trabajo: con 88 horas semanales, trabajan en promedio 22,47 horas más que los hombres indígenas. Mientras a escala nacional el 34 % de mujeres tiene nivel de instrucción primaria, las mujeres indígenas llegan al 39 % y los hombres indígenas al 42 %. Comparando las áreas urbanas con las rurales, la tasa neta de asistencia es menor en casi 6 puntos en la población rural, que apenas alcanza un 21,7 %. Si se compara con el promedio nacional, la población indígena rural tiene una brecha de 23 puntos, mientras que el total nacional es de 44,4 %. El último eslabón de la cadena constituye la menor asistencia de la población indígena a la educación superior, en la que la tasa neta de mujeres es del 4,4 % y de hombres 6,3 %, lo que muestra una brecha de género, pues el promedio nacional es del 17,2 % (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INEC], 2018).

Por otra parte, la provincia de Chimborazo es, en su mayoría, de carácter rural e indígena, así como una de las más pobres del país. Se estima que alrededor del 60 % de la población es de origen indígena autodenominada kichwa, mientras que en Riobamba, donde se concentra la mitad de la población total provincial, el componente indígena supera el 65 %. En cantones de fuerte concentración indígena, como Guamote, la población indígena llega al 95 % (Puig, 2005).

Ahora bien, en Balda Lupaxi la principal ocupación laboral, que es el trabajo del hogar no remunerado, equivale al 63,2 %. Otras ocupaciones laborales corresponden al 10,5 %, como trabajadora no remunerada en otro hogar, 10,5 % por cuenta propia, 7,9 % como empleada privada y 7,9 % como jornalera. La principal ocupación laboral es el trabajo del hogar no remunerado, equivalente al 63,2 %. Respecto a la educación, el 97,4 % de las mujeres de la comunidad sabe leer y escribir; el 81,6 % tiene educación básica o primaria; el 13,2 % consiguió un bachillerato; el 2,6 % posee instrucción técnica o tecnológica y solo el 2,6 % no posee ningún tipo de educación. Acerca de las vías de acceso a las viviendas, el 97,4 % posee calle o carretera lastrado o de tierra (encuesta realizada en el cantón por el Grupo de Investigación Factores Determinantes de la Mortalidad Materna en la provincia de Chimborazo, 2018).

Respecto a los centros de salud más cercanos, son tres los principales a los que la población acude en relación con el tiempo y distancia de su comunidad. Estos son: 1) el centro de salud Tipo A Columbe, con una elección del 34,2 % de las mujeres indígenas. El tiempo de llegada a este centro es de alrededor de 31 a 45 minutos, y se puede acceder en bus, con un costo de 0,25 centavos de dólar. Por lo general, las mujeres acuden a dicho centro de salud debido a que se encuentran registradas en este y por tanto les corresponde ir, queda cercano al lugar de su residencia y acuden dependiendo de la atención requerida, gravedad de la enfermedad o control del embarazo; 2) el subcentro de salud de Polucate, al cual asiste el 26,3 % de las mujeres, sobre todo porque es el centro de salud más cercano, con un tiempo de llegada de 16 a 30 minutos, al cual acuden por lo general a pie. Además, las mujeres concurren a este centro sobre todo en el momento en que sufren enfermedades comunes, como la gripe o dolores de cabeza, ya que es un centro de primer nivel de atención básica; y 3) el Hospital Básico de Colta Publio Escobar, al cual se dirige alrededor del 10,5 % de las mujeres indígenas, con un tiempo de llegada de 45 minutos a 1 hora, se accede en bus con un costo aproximado de 1 dólar. La elección de ese centro de salud se da sobre todo por la preferencia y confianza, dado que aquí cuentan con la opción de dar el parto de forma culturalmente adecuada, en referencia con sus costumbres y tradiciones.

En cuanto a la vivienda, el 97,4 % de las mujeres vive en casa propia de ladrillo o bloque, por lo general esta se encuentra conformada por dos cuartos, una cocina y un baño, la cubierta o techo es de asbesto; el 47,4 % del piso de la vivienda es de cemento, solo el 23,7 % es de tierra y, por lo general, viven cinco personas por vivienda. Respecto al servicio de agua potable, el 60,5 % de las casas posee tubería dentro de la vivienda, alrededor del 55,3 % dispone de servicio higiénico

con acceso a la red pública de alcantarillado y el 39,5 % posee un pozo séptico. El 89,5 % de las casas está conectado con la red de servicio público de energía eléctrica y el 100 % tiene el servicio de recolección de basura; el 94,7 % de los hogares cocina con gas y el 65,8 % de las mujeres corresponde a beneficiarias del Bono de Desarrollo Humano (encuesta realizada en el cantón por el Grupo de Investigación Factores Determinantes de la Mortalidad Materna en la provincia de Chimborazo).

En este contexto, el presente artículo busca analizar dos aspectos de la relación entre las mujeres indígenas de Balda Lupaxi y el Estado. La primera es la política de parto culturalmente adecuado y la segunda es la criminalización del aborto. En la primera, el Estado está presente de manera desdibujada y ambigua (Poole y Das, 2004). En la segunda, de una forma criminalizadora y masculinista (Mackinnon, 1995; Browns, 2007). Estudiaré entonces una política y la ausencia de otra, que tienen en común la violencia ginecoobstétrica. A pesar de que el parto culturalmente adecuado ha tomado en cuenta los derechos de las mujeres indígenas, todavía tiene arraigado prácticas violentas hacia ellas. Es decir, a pesar de que se trata de una política pública de reconocimiento, tiene tintes colonialistas. En cambio, la ausencia de una política pública de despenalización del aborto en las comunidades indígenas en sí es violencia ginecoobstétrica, la cual es observada en este artículo desde el punto de vista de las discusiones feministas que cuestionan al Estado y sus políticas (Mckinnon, 1995; Brown, 2007).

La última encuesta de violencia de género incluyó entre sus indicadores la violencia ginecoobstétrica, concluyendo que un 54,8 % de mujeres en el sector rural de Ecuador la sufre; la misma que ha sido definida por la Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres como “Toda acción u omisión que limite el derecho de las mujeres embarazadas o no, a recibir servicios de salud gineco-obstétricos” (2018, p. 3). Desde esta perspectiva, tanto las barreras culturales que enfrentan las mujeres indígenas en el momento asisten a un hospital público como la criminalización del aborto están dentro de aquello que se considera violencia ginecoobstétrica.

La presente investigación se realizó en el marco del proyecto de investigación financiado por el IAEN “Factores determinantes de la mortalidad materna en la provincia de Chimborazo”. En un inicio se tomó contacto con el párroco de la comunidad, perteneciente a una congregación anglicana, llamada Leonidas Proaño. Por intermedio de él se accedió a un grupo de diez mujeres que realizaban reuniones y asambleas cada semana. Se asistió a estas reuniones, pero también se realizó una encuesta al 30 % de las mujeres de la comunidad. Siguiendo la base de la última Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (Endeman) se incluyeron algunas preguntas relativas al aborto. De forma adicional, se hicieron entrevistas a personal de salud de servicios públicos cercanos, es decir, de Colta y Guamote. Se solicitó de forma oficial las estadísticas relativas a los servicios de parto culturalmente adecuado de Colta y Guamote al Ministerio de Salud.

Este estudio también utiliza datos de una investigación realizada con anterioridad, “Aborto en el Ecuador, sentimientos y ensamblajes”, en la cual se observaron distintos espacios de actuación de mujeres indígenas líderes. La encuesta fue semiestructurada, para lo cual se estableció trabajar con el “muestreo por cuotas” como técnica de muestreo no probabilístico. Así, se desagregó a las mujeres indígenas de edad fértil en dos estratos específicos: de 15 a 29 años y de 30 a 49 años para una población total de 139 mujeres,¹ estableciéndose muestras para los grupos de 9 y 29 encuestas, de manera respectiva.

La primera parte de este artículo analiza la relación entre las mujeres indígenas kichwas de la provincia de Chimborazo y el Estado desde dos perspectivas. Luego se examina la política de los servicios de parto culturalmente adecuado y, para finalizar, la criminalización del aborto, contextualizando el tema en Ecuador, mediante el caso específico de una mujer indígena kichwa de Chimborazo y analizando la percepción del tema en la comunidad Balda Lupaxi. Finalizamos con unas conclusiones.

2. Relación entre mujeres indígenas y Estado

El debate de género y políticas públicas ha fluctuado como un péndulo entre las perspectivas institucionalistas y aquellas que cuestionan la participación de las mujeres en el Estado. Así, las primeras argumentan que desde adentro se puede transformar la sociedad y llegar a un número mayor de mujeres que sufren situaciones de desigualdad (Varea, 2018). No obstante, las autoras que se han opuesto a este argumento afirman que las políticas públicas siempre tendrán una perspectiva patriarcal (según algunas) y masculinista, según otras. Estas se han referido de manera especial a las políticas enfocadas en la sexualidad, ya que, a decir de estas autoras, aquellas terminarán beneficiando a los hombres. La penalización y criminalización del aborto en algunos países y en otros las dificultades que enfrentan las mujeres para acceder a este servicio serían ejemplos de políticas públicas masculinizadas (Brown, 2015). En general, las políticas públicas que han beneficiado a las mujeres en nuestro país tienen un enfoque maternalista.

Las que han visto necesario construir políticas públicas a pesar del carácter patriarcal del Estado, han afirmado que en la medida que aquellas son una obligación por parte de los Estados, deberían ser exigibles por la ciudadanía y, en virtud de aquello, ha apostado por el enfoque de igualdad y no discriminación. Las políticas públicas son “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado” (Lahera, 2002, p. 16).

Ahora bien, las políticas públicas tienen unas fases dentro de lo que se ha llamado el ciclo de la política pública (Roth, 2016), de modo que el análisis se refiere a la identificación y definición de los problemas públicos, la formulación,

¹ Población determinada por el estudio técnico del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2014-2019 del Gobierno Autónomo Descentralizado de Cumbura.

implementación, evaluación (control y vigilancia) y seguimiento de la política; en el momento en que se analiza la transversalización de género en este ciclo, se lo hace en función de su capacidad de respuesta frente a las exigencias de justicia redistributiva, de reconocimiento y de representación (Fraser, 1996). En el entendido de que se trata de la búsqueda de igualdad para un grupo expuesto a diversas dimensiones de injusticias, en la matriz se propone evaluar las políticas públicas en su capacidad para enfrentar la injusticia socioeconómica, expresada en la distribución injusta de bienes y recursos; las injusticias legales y culturales, que se manifiestan en el dominio cultural (Fraser, 1996); junto con la injusticia en la representación, referida a la jurisdicción del Estado y a las reglas que organizan la confrontación, autonomía física, económica y política de las mujeres.

En el caso de este estudio nos referiremos a políticas de reconocimiento, que se vinculan de modo directo con la subordinación cultural y social de ciertos grupos debido a su posición o estatus. En el marco de la supremacía del patrón androcentrista dominante, lo femenino es depreciado, de manera que se valoran más los rasgos asociados con la masculinidad (Segato, 2015). Entonces el androcentrismo está institucionalizado de manera generalizada en todas las esferas, cuyas mayores manifestaciones son la violencia de género, la violencia doméstica, sexual y, por supuesto, la ginecoobstétrica.

Desde esta perspectiva, la violencia contra las mujeres es una injusticia de reconocimiento, cuya superación no depende de medidas de redistribución, sino que exige la reestructuración de las relaciones de reconocimiento, construyendo nuevos patrones culturales igualitarios, que cuestionen y transformen los patrones culturales androcentristas dominantes de autonomía física de las mujeres. Así por ejemplo, las políticas de interrupción voluntaria del embarazo son políticas de reconocimiento que resuelven un problema de mortalidad materna. Ahora bien, las políticas que tienen relación con la plurinacionalidad también son de reconocimiento y responden a una situación de desigualdad en las esferas políticas de participación igualitaria entre hombres y mujeres. Son un reconocimiento por parte del Estado ante la necesidad de “fórmulas de desigualdad normativa a fin de eliminar las consecuencias desfavorables que derivan de las diferencias de hecho” (Cepal, 2014, p. 105) y establecen condiciones para avanzar hacia una mayor autonomía de las mujeres en la toma de decisiones.

Ahora bien, en Ecuador existe la política intercultural de salud, pero no una que resuelva la mortalidad por causa de aborto. Es decir que se han nutrido de las perspectivas de todos estos actores. La política de parto culturalmente adecuado es la más avanzada a la fecha en el momento en que nos referimos al concepto de igualdad y transversalización de género. No obstante, la situación de marginalidad que atraviesan las comunidades indígenas hace que se difuminen o que sean reinterpretadas por las burocracias callejeras. Por ello se propone la categoría de “márgenes del Estado”. El Estado como tal no debería ser analizado desde la homogeneidad como tampoco desde el punto de vista de la violencia y el ejercicio de la fuerza (Weber, 2005). El Estado en sí mismo es ambiguo y contradictorio.

La paradoja en el caso de las políticas relacionadas con los derechos sexuales y reproductivos tiene su raíz en la misma Constitución y en el Código Orgánico Integral Penal (COIP). La Constitución reza los derechos de las mujeres en distintas áreas, mientras que el COIP castiga la violencia de género. El *Sumak Kawsay*, plasmado en la Constitución y en los planes gubernamentales, tiene una transversalización de género. El principio de igualdad de la Carta Magna y en todas las políticas y programas es uno de los más revolucionarios de Latinoamérica en lo que se refiere a la protección de derechos y de las condiciones en distintos ámbitos para hombres y mujeres.

No obstante, el COIP, que versa sobre igualdad, y la Constitución, que retoma el *Sumak Kawsay* como principio, castigan a las mujeres por abortar, protegiendo así la vida del neonato. No solo las criminalizan, sino que también las abandonan. El Estado es en unos momentos biopolítico porque controla, vigila y contabiliza los cuerpos de manera eficiente para disciplinar la vida; en el momento en que los y las funcionarias tienen registradas las fechas probables de parto y visitan las comunidades cada mes están cuidando la vida del neonato. Pero no solo controla, vigila y contabiliza con las y los funcionarios mencionados en el momento en que aquello ocurre, sino que también lo hace con toda la maquinaria establecida por el Estado, que incluye personal de salud especializado, vehículos, junto con toda la implementación de las salas de parto culturalmente adecuado, a las cuales acuden las mujeres para que ellas sean atendidas por el personal de salud. De forma adicional, existen materiales escritos para que ellas se especialicen.

Sin embargo, en el momento en que se criminaliza y castiga a las mujeres indígenas por abortar y se las convierte en cuerpos desechables, como afirmaría Agamben (2005), el Estado adquiere un carácter ambiguo. A continuación, explicaremos esto mediante la antropología política, no sin antes recurrir a las ideas de Abrams, quien propone que “nosotros abandonemos el Estado como un objeto material de estudio. Las relaciones internas (interiores) y externas (exteriores) de instituciones políticas y gubernamentales pueden ser estudiadas con eficacia sin postular la realidad del Estado” (Abrams, 1988, p. 114).

Es posible comprender este abandono del cuerpo de las mujeres mediante las relaciones internas del Estado y además de la cultura. La criminalización del aborto, en medio de un Estado biopolítico, se puede explicar también por las características culturales.² De este modo, Corrigan y Derek (1985) retoman uno de los conceptos centrales de la antropología, que es el concepto de cultura para describir la historia “legal, administrativa y constitucional de Inglaterra”. De esta manera, proponen que el Estado, por medio del sistema legal, clasifica, define y regula a la población en términos de ciudadanía, raza, género, estado civil, etnicidad. Tales categorías definen identidades y subjetividades, borrando las diferencias y la diversidad. Ellas encarnan o materializan el Estado en el momento en que afirman que este nunca para de hablar y habla por medio de las formaciones culturales.

2 Una de las propuestas fundamentales de Abrams es la práctica o el empirismo.

Es así como Corrigan y Derek (1985) se refieren al papel de la cultura y la moral en la formación de los Estados capitalistas. Mientras tanto, David Harvey (2005) propone una metodología cartográfica para analizar las prácticas de los Estados neoliberales y analiza cómo estos tienen una serie de contradicciones que afectan a nuestras sociedades. Mientras Corrigan y Derek (1985) narrarán cómo los Estados capitalistas actúan para borrar las diferencias y la diversidad mediante enemigos internos y externos y formas de individualización, Harvey (2005) analizará la contradicción del neoliberalismo. Dicha contradicción surge entre el seductor, pero al mismo tiempo alienante individualismo, y, por otro lado, por el deseo de un sentido de pertenencia a una comunidad: mientras se supone que los individuos son libres para elegir, no se supone que elijan construir fuertes instituciones comunitarias (colectivas). Los enemigos internos³ a los que se refieren Corrigan y Derek (1985) en su texto coinciden con la prevención “de los mayores temores” de los Estados neoliberales que menciona Harvey: comunismo, socialismo, populismo.

La antropología y la cartografía (propuesta por Harvey) pueden observar al Estado como objeto material, pero también tienen el privilegio de acercarse a los márgenes del Estado desde distintas perspectivas que no tienen la sociología política y la politología. Por ende, se propone que los casos de criminalización estatal y comunitaria también pueden ser explicados desde el lente de los márgenes del Estado. Es así como Poole y Das (2004) lo hacen. Ellas coinciden con Corrigan y Derek (1985) en el momento en que proponen mirar las prácticas políticas de disciplinamiento del Estado. Observan de esta manera la pedagogía, la legibilidad –ilegibilidad– ilegibilidad y legalidad (control de los sujetos) y el poder soberano ejercido sobre el cuerpo y legalidad (control de los sujetos) y el poder soberano ejercido sobre el cuerpo como características primordiales de los márgenes.

Para Das y Poole (2004), la etnografía es una forma de conocimiento que privilegia la experiencia. Para entender la manera en la que el Estado se “deshace” en los márgenes y como allí se desdibujan los límites entre el centro y la periferia, lo legal y lo ilegal, lo público y lo privado, “una antropología de los márgenes ofrece una perspectiva única para comprender al Estado, no porque capture prácticas exóticas, sino porque sugiere que dichos márgenes son supuestos necesarios del Estado, de la misma forma que la excepción es a la regla” (Poole y Das, 2004, p. 10). Esto, por ejemplo, se expresa en la forma en la que llegan los servicios del Estado a las comunidades indígenas.

Las autoras también utilizan la subjetividad para analizar al Estado y en eso coinciden con las propuestas feministas:⁴ de esta manera, cuestionan el concepto más racional del Estado para observar los sentimientos y las formas de creación que surgen en los márgenes del Estado. Continuando con el análisis del método,

3 De los cuales también hablan las teorías que analizan los populismos.

4 El feminismo ha cuestionado la razón occidental para comprender las realidades sociales. En lugar de ello propone que la subjetividad y los sentimientos (es decir, la irracionalidad) son fundamentales para entender desigualdades.

Coronil (1997) hace una etnografía mediante fuentes directas, con el cual pudo observar los efectos del Estado. Mientras tanto, Debora Poole (2009) observa los márgenes del Estado y su ambigüedad legal.

La diferencia entre Coronil y Debora Poole con la perspectiva de la antropología colonial mostrada por Asad (1991) radica en la forma en la que la antropología política se acerca a las sociedades. La perspectiva de Poole (2009) respecto a las ambigüedades legales, por ejemplo, estaría desafiando a la íntima relación de la antropología política y la antropología jurídica con fines colonizadores a la que se refiere Asad (1991) en su trabajo. Observar el Estado movible expresado en la legalidad e ilegalidad en sociedades vistas en su dimensión contemporánea es una nueva propuesta teórica. La política pública, y la ausencia de la política pública de reconocimiento, tienen en común la violencia ginecoobstétrica. En el primer caso porque no se respeta. En el segundo porque se criminaliza.

3. La política de parto culturalmente adecuado

El modelo de parto culturalmente adecuado se está implementando en la actualidad en las provincias de Ecuador Sucumbíos, Morona Santiago, Tena, Imbabura, Chimborazo), como un proceso para contrarrestar las barreras que han impedido a las mujeres indígenas acudir a los servicios de salud para dar a luz en las mejores condiciones y evitar muertes maternas en zonas rurales empobrecidas. A continuación, describiremos en qué se basa tal modelo. Dicha política fue resultado de la demanda del movimiento de mujeres indígenas y, de modo específico, del reconocimiento de la salud ancestral. En 1993, a raíz de las movilizaciones de esta década, se implementó una serie de mesas de diálogo de la sociedad civil y el Estado, con la finalidad de poner en marcha una política de parto en casa y parto ancestral.

Ahora bien, dentro de la región latinoamericana, el parto culturalmente adecuado proviene de las reivindicaciones y demandas de los movimientos y asociaciones de mujeres, feministas, indígenas y de derechos humanos; pero también, y sobre todo desde el ámbito académico y la política pública, se lo ha venido promoviendo como estrategia que ayude en la disminución de la mortalidad materna (Barbosa, 2018). En esta última línea se ha insistido en recuperar los saberes de las parteras empíricas indígenas como agentes capacitadas y articuladoras entre la comunidad y los servicios de salud, sobre todo por su papel fundamental en los Estados con gran población indígena, que son al mismo tiempo los que tienen los índices más elevados de muerte materna (Barbosa, 2018; Pozzio, 2018).

A escala regional, algunos estudios nos muestran que aquellas iniciativas llevadas a cabo para resolver o disminuir el problema de la mortalidad en comunidades indígenas, que reducen la violencia ginecoobstétrica a un problema de “calidad de la atención”, han fracasado. Pues en las prácticas cotidianas el personal de salud irrespeta de muchas maneras el derecho que tienen las mujeres a decidir la forma en la que quieren parir. A partir del año 2007, en el Ministerio de Salud Pública se crea el área de salud ancestral y se elabora una serie de modelos de atención

intercultural, en los que participa la sociedad civil, la cooperación internacional y diversas organizaciones de mujeres.

Como resultado de ello, los modelos de atención y gestión con enfoque intercultural (en el cual se trabaja el proceso del parto culturalmente adecuado como parte de las políticas, siendo un logro del Ministerio de Salud desde el 2008) se materializa en la Guía Técnica de Atención del Parto Culturalmente Adecuado. Esta tiene como objetivo promover el diálogo y la transversalización del enfoque intercultural al momento de que el personal médico atienda partos de mujeres indígenas. Lo que en última instancia contribuiría a la reducción de la muerte materna, aumentando el parto institucional.

La Guía Técnica que rige el modelo de implementación de los PCA, si bien es un documento normativo dirigido a personal médico, pretende abordar el parto y la atención desde un enfoque intercultural, superando así la mirada biomédica en la atención a la salud. Al respecto, una de las mujeres indígenas, que fue funcionaria del Ministerio de Salud para transversalizar el enfoque intercultural, afirma que:

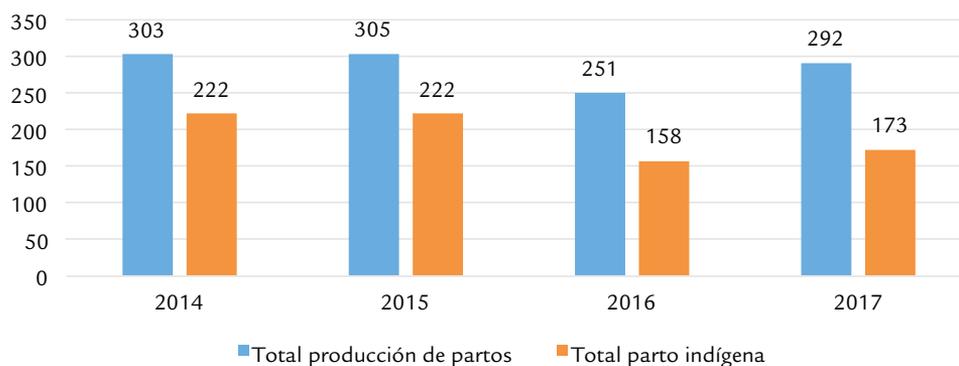
Este nuevo enfoque prioriza la participación de las personas, las familias, las comunidades y las autoridades locales, permitiendo así la participación interinstitucional, comunitaria e intersectorial, espacios en donde se toman decisiones en la gestión de salud local (Elvira, comunicación personal, 11/12/2016).

Según su punto de vista, debido a las relaciones de poder deslegitimadoras que han existido desde lo histórico entre la ciencia occidental y los conocimientos ancestrales, este desafío todavía está pendiente. Pero, además, relata que aún existe racismo en la atención del embarazo, parto y posparto, en el momento en que, por ejemplo, se infantiliza a las mujeres indígenas, tratándolas como niñas, con diminutivos y desde una posición desigual y se impide a las parteras participar de la atención (Elvira, comunicación personal, 11/12/2016).

Si bien la normativa del PCA, como parte de una política pública, trata de visibilizar los conocimientos ancestrales de las mujeres indígenas tomando en cuenta la práctica ancestral y originaria de los pueblos indígenas, también puede ser interpretada como una manera de otorgar un espacio reducido, definido y marginalizado a las poblaciones indígenas.

Ahora bien, en el período 2014-2017, según las encuestas que se solicitó al Hospital Público, el parto culturalmente adecuado representó el 60 % del total de partos en el Hospital Básico de Colta. Lo que quiere decir que la política pública de reconocimiento implementada ha sido aceptada de forma parcial.

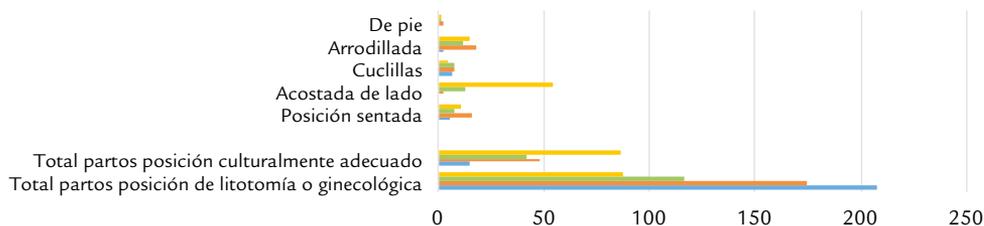
Gráfico 1
Producción hospitalaria de partos 2014-2017.
Hospital Básico de Colta “Publio Escobar”



Fuente: Distrito de Salud 06D04 Colta-Guamote. En el archivo “Boletín por semanas mortalidad” (2018).

A su vez, existe una disminución del 14 % en relación con el año 2014. Este resultado se debe sobre todo a que el MSP, mediante la implementación de esta política en los centros de salud, ha establecido charlas de capacitación a la salud sexual y reproductiva.

Gráfico 2
Posición de parto indígena
Hospital Básico de Colta “Publio Escobar”



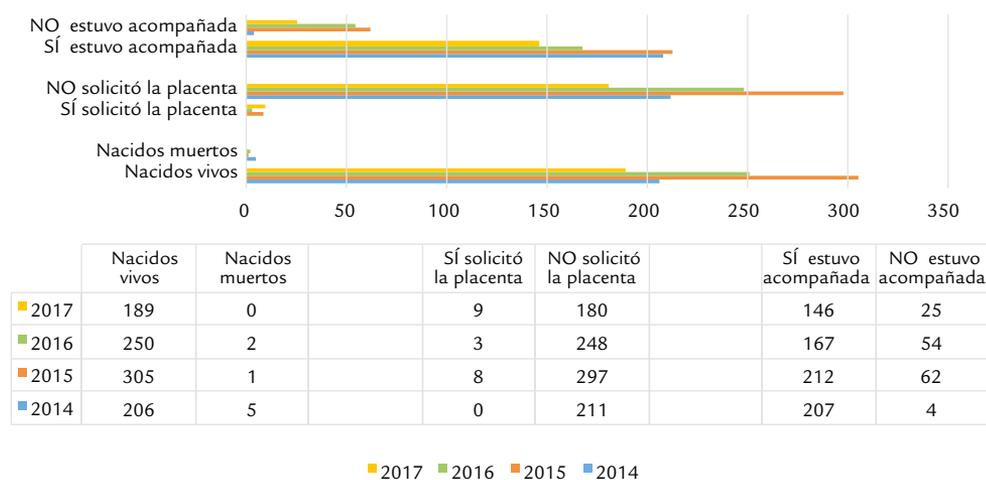
	Total partos posición de litotomía o ginecológica	Total partos posición culturalmente adecuado	Posición sentada	Acostada de lado	Cuclillas	Arrodillada	De pie
■ 2017	87	86	11	54	5	15	1
■ 2016	116	42	8	13	8	12	1
■ 2015	174	48	16	3	8	18	3
■ 2014	207	15	6	0	7	2	0

■ 2017 ■ 2016 ■ 2015 ■ 2014

Fuente: Distrito de Salud 06D04 Colta-Guamote. En el archivo “Boletín por semanas mortalidad” (2018).

Respecto a la posición del parto (posición sentada, de pie, arrodillada, cuclillas, acostada de lado) período 2014-2017, la posición de litotomía o ginecológica de parto ha sido la más utilizada por las mujeres indígenas. Por otra parte, en el año 2017 existe ya una equivalencia del número de partos en posición ginecológica (87) frente a la posición culturalmente adecuada (86). En consecuencia, se puede concluir que ha existido un incremento gradual por parte de las comunidades indígenas en la aceptación del protocolo de atención “parto culturalmente adecuado” brindado por el Hospital Básico de Colta “Publio Escobar” y que la posición más elegida por las mujeres indígenas corresponde a la posición acostada de lado (54) (Merchán, 2018).

Gráfico 3
Prácticas tradicionales en el parto culturalmente adecuado 2014-2017
Hospital Básico de Colta “Publio Escobar”



Fuente: Distrito de Salud 06D04 Colta-Guamote. En el archivo “Boletín por semanas mortalidad” (2018).

Ahora bien, el sistema de cooptación está basado en una red de profesionales que resultan de la conexión entre el sistema de salud formal y las comunidades indígenas; se puede denominar a este personal dentro de la categoría de “burocracia callejera”, en el sentido de que ejercen un poder parcial, en este caso sobre los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres indígenas. Así, en primer lugar está el técnico de Atención Prioritaria de Salud, quién estaría formado por el Ministerio de Salud y pertenece a la comunidad, sería una extensión del Estado, un “vínculo de confianza” para que el equipo médico formal ingrese y se integre a la comunidad en las visitas domiciliarias que se realiza.

Desde la experiencia del técnico de Atención Prioritaria de Salud, las mujeres no asisten a los centros de salud en su embarazo, sobre todo por ser el idioma un limitante de atención adecuada, en el sentido de que no existe la confianza para ser entendidas en su lengua. En tal sentido, se resalta la intervención de los

TAPS (técnicos de Atención Prioritaria de Salud), formados por el MSP (tres años de capacitación), pertenecientes a la comunidad, que hablan el mismo idioma y que sirven de “vínculo de confianza” para que el Equipo de Atención Integral de Salud (E AIS) ingrese y se integre a la comunidad en las visitas domiciliarias que se realiza. Es necesario señalar que el E AIS siempre estará conformado por un médico, el TAPS y la enfermera. En consecuencia, el programa de las visitas domiciliarias como herramientas básicas de atención directa en las comunidades indígenas ha permitido captar y registrar grupos priorizados, como las mujeres en embarazo, para el respectivo seguimiento, con la finalidad de disminuir la tasa de mortalidad materna.

En el marco de la investigación titulada *Factores determinantes de la mortalidad materna en Ecuador*, se entrevistó al 30 % de las mujeres de la comunidad Balda Lupaxi, ubicada en el cantón Colta. De este porcentaje, varias mujeres indígenas afirmaron que no dieron a luz en el hospital público de Colta porque se sienten maltratadas o porque tienen miedo. La pregunta realizada fue: “¿Por qué o cuáles fueron las razones por las que no acudió a un establecimiento de salud pública?”. Como respuestas, el 18,4 % dijo no asistir por miedo a ser maltratada, el 5,3 % por la cultura y tradición y el 5,3 % porque queda lejos de su residencia.

Del personal médico que atiende los partos en las salas culturalmente adecuadas, así como de los datos extraídos de las entrevistas, se devela que es muy común que obliguen a las mujeres indígenas a desvestirse. Los médicos utilizan instrumentos quirúrgicos que, para la cosmovisión de ellas, resultan ser fríos. Además de infantilizarlas, los médicos opinan sobre su vida sexual y el número de hijos que ellas han elegido tener. Por último, son presionadas para parir en una posición que resulta cómoda solo para el médico.

Ahora bien, la colonialidad expresada en el racismo sigue vigente en los servicios de salud (Radcliffe, 2015). De manera paralela, se observa un control del cuerpo de las mujeres en el sentido foucaulteano de biopoder; este término no es positivo ni negativo, explica las formas de cuidado de la vida que han construido los Estados en la modernidad, contabilizándolas y controlando su vida de varias maneras, ejemplo de ello es su remisión al hospital en el momento en que observan señales de peligro. Según el punto de vista de una de las funcionarias entrevistadas (A. Fures, comunicación personal, 12/12/2016) el aumento de mujeres indígenas que son referidas a los servicios de salud por parte de las parteras es en verdad significativo, a tal punto que muchas veces envían al centro de salud a las mujeres sin que muestren mayores señales de peligro, lo cual se convierte en un hecho importante en el sentido de que se están logrando nuevas formas de prevención que evitan muertes maternas.

Por otra parte, las parteras y los *yachacs* cumplen el papel de traductores en los servicios de salud. Esto, según sus testimonios, también genera tensiones. Si bien existe la concepción de que su trabajo hace parte de las obligaciones o de la reciprocidad que tienen con la comunidad, también se observan dudas y preguntas respecto a la remuneración de su trabajo, la distancia y el tiempo que se requiere

atender un parto. La contradicción en esta política se expresa en el hecho de que en los últimos años el Estado vigila y controla los cuerpos de las mujeres indígenas; así, por ejemplo, los programas que se desprenden de la política pública llegan hasta las comunidades indígenas con la finalidad de cuidar a las mujeres. De forma adicional, se cuenta con un registro detallado de las fechas en que las mujeres deben asistir a sus consultas y la posible fecha de parto.

4. Criminalización del aborto y violencia ginecoobstétrica

A pesar de la puesta en práctica de esta política intercultural, que desde la década de 1990 busca contrarrestar el racismo y la discriminación contra las mujeres indígenas, en las mismas comunidades existen formas de violencia hacia las niñas y criminalización del aborto. Además de la ausencia de políticas de educación sexual intercultural, la criminalización del aborto recae sobre todo en las mujeres pobres e indígenas; así, por ejemplo, las mujeres de la provincia de Chimborazo –con una de las poblaciones indígenas más altas del Ecuador, alrededor del 30 %– son parte importante del mapa de criminalización por aborto en Ecuador (Zaragocín *et al.*, 2018).

Las mujeres autodenominadas indígenas kichwas, al igual que las mestizas, son castigadas por sus comunidades y los sistemas tradicionales de justicia comunitaria. Así, por ejemplo, los castigos a los que estas últimas se enfrentan son la exclusión simbólica de las actividades de su comunidad y la pertenencia misma a ella.

Por su parte, Alexandra Jara (2018)⁵ analiza el caso de una mujer enjuiciada mediante el sistema formal de justicia ecuatoriano y la justicia comunitaria por el hecho de abortar. En este caso, el castigo fue similar a la situación de paria, es decir, de invisibilidad del carácter social de su exclusión (Varika, 2018). Entonces, existe un proceso de violencia ginecoobstétrica cuya máxima expresión es la criminalización de la mujer por abortar. En esta manifestación de violencia se castiga de forma simbólica (Bourdieu, 2005) y de manera distinta a hombres y mujeres, a pesar de que ambos tienen la misma responsabilidad. Se observa en ello una exclusión de género. Por último, se puede analizar cómo en la estructura social occidental e indígena se coloca a las mujeres en una situación de inferioridad, generando así a un grupo de hombres que se protege entre sí mediante una solidaridad masculina (Segato, 2016).

Frente a este hecho, las mujeres indígenas se han organizado para discutir el aborto y hacerlo parte de sus luchas. Este ha sido un proceso que viene desde el año 2011, cuando la organización latinoamericana Católicas por el Derecho a Decidir se inserta en las comunidades indígenas de Chimborazo (Varea, 2018) y en cuyos materiales didácticos se habla de educación sexual y aborto. Reflexión que además ha sido introducida por otras organizaciones feministas populares, como por ejemplo Luna Creciente, las cuales debaten la despenalización del

5 Este artículo se enmarca en el proyecto de investigación “Perspectivas multisectoriales de la Agenda de Desarrollo 2030 y los Objetivos de Desarrollo del Milenio” y “Factores determinantes de la mortalidad materna en la provincia de Chimborazo”.

aborto por violación hacia niñas de las comunidades indígenas (M. Cholango, comunicación personal, 28/8/2019).

Por último, el uso que las mujeres indígenas le han dado desde siglos atrás a las plantas medicinales que generan abortos sin complicaciones se ha incluido en los debates y en las demandas de las comunidades indígenas (M. Cholango, comunicación personal, 28/8/2019). Así, en una misma provincia y en las comunidades con mayor porcentaje de población indígena se dan dos eventos contradictorios en un mismo momento histórico: la más grave de las violencias obstétricas expresadas en la criminalización del aborto no solo por parte de instituciones del Estado como la Fiscalía, sino también la violencia intrafamiliar hacia las niñas. Son las parejas de las mujeres las que en algunos casos las presionan para abortar, con el apoyo de las agentes tradicionales de salud, que en otros escenarios cumplen el papel de cuidadoras de las tradiciones y del parto como un evento respetuoso (M. Cholango, comunicación personal, 28/8/2019).

Por tal razón, el pensamiento de las mujeres indígenas en países como Bolivia apunta a desesencializar al rol atribuido a ellas como cuidadoras de la tradición (Hernández y Canessa, 2012; Paredes, 2008). Alexandra Jara (2018) muestra por qué es importante desesencializar las relaciones de género en las poblaciones indígenas que han sido romantizadas por autores como Sánchez Parga (2016), por ejemplo, quien de alguna manera justifica la violencia de género afirmando que al interior de las poblaciones indígenas es más importante la palabra y el compromiso alrededor de ellas que los actos como los golpes que dejan marcas, los mismos que han sido analizados por los feminismos decoloniales desde que el femicidio se visibilizó como un problema de género (Monárrez, 2018).

Según las mujeres indígenas de la provincia de Chimborazo, se registran casos de aborto, criminalización y muerte materna. No obstante, restan temas urgentes por abordar que hasta el momento están invisibilizados en los pueblos y nacionalidades, siendo uno de ellos el infanticidio. Otro tema que ha sido estudiado, pero que debería profundizarse aún más, es el deseo de utilizar métodos anticonceptivos y la imposibilidad de hacerlo porque el acceso aún no es completo. Al parecer esta homogenización de la sociedad blanco-mestiza que fija identidades se traslada a las políticas públicas, para las que las mujeres indígenas sean naturalmente madres y las políticas maternalistas ancestrales funcionen de manera eficiente en las comunidades. No obstante, aquellas que, por circunstancias de pobreza, presión y a veces obligación, no pueden ejercer este rol fijo, son castigadas con dureza por el Estado y por sus comunidades.

En un sentido paradójico, una cantidad de aquellas mujeres que históricamente fueron formadas para ser madres y poblar la patria enfrentan problemas de infertilidad (Roberts, 2015). Por último, muchas mujeres indígenas de la Sierra central que no quieren ser madres son condenadas con violencia por el Estado. Hasta ahora hemos analizado la violencia ginecoobstétrica desde la perspectiva de la interseccionalidad, pues, tal como anota Sarah Radcliff (2015), en el caso de las comunidades indígenas se cruza una serie de discriminaciones en las políticas estatales de distinta índole: geográficas, de género, étnicas y de clase.

5. Conclusiones

Este artículo examina dos situaciones alrededor de las políticas estatales interculturales de los cuerpos de las mujeres indígenas de la provincia del Chimborazo. La primera es el Parto Culturalmente Adecuado y la segunda es la criminalización del aborto. Las dos políticas de reconocimiento tienen en común la violencia gineco-obstétrica, la primera porque se sigue irrespetando ciertas decisiones de las mujeres respecto a su forma de parir o a los cuidados que ellas han determinado durante el embarazo y el posparto, con el agravante de que en el caso de las mujeres indígenas kichwas de Chimborazo y de la comunidad a la que se refiere este artículo también hay racismo e infantilización. De esta manera, la relación de dominación que existe entre personal de salud y pacientes sigue presente en las instituciones públicas del Ecuador. Y la segunda, porque las mujeres indígenas abortan y en el momento en que lo hacen son criminalizadas no solo por el sistema de justicia sino también por su entorno más cercano. De allí que el Estado siga siendo marginal: por un lado, controla mediante las burocracias callejeras, el embarazo, parto y posparto, pero no puede controlar los casos de aborto y muerte.

Es decir que el Estado ha respondido en los últimos años con la ejecución de políticas públicas para mermar las desigualdades; así, por ejemplo, existe la construcción de las Salas de Parto Culturalmente Adecuado en muchas comunidades indígenas. Se trata de lugares que han introducido elementos culturales como, por ejemplo, los colores, la luz, la alimentación, la posición para dar a luz y sobre todo el acompañamiento de las parteras, aquello que Quisaguano (2015) ha llamado la *lucha por los significados*. Es así como las comunidades y las mujeres indígenas vienen luchando para la legitimación del parto según sus usos culturales, con acreditación de las parteras en los hospitales públicos. La contradicción de la política encuentra dos hechos: el primero, es la colonialidad que persiste en estos servicios de salud, la misma que recae en los cuerpos racializados de las mujeres indígenas. La segunda, en la criminalización del aborto presente en muchas comunidades indígenas del país. Nos referiremos a continuación a la primera.

Se utiliza la discusión alrededor del género y Estado por medio del debate de políticas de reconocimiento, Estado marginal y violencia ginecoobstétrica. Esta investigación se centra en el caso específico de la comunidad Balda Lupaxi, ubicada en el cantón Colta, pero se contextualiza la situación de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres indígenas mediante la observación en asambleas.

Hemos relatado la forma en la que el movimiento de mujeres en estos años ha discutido a nivel político el aborto y la violencia hacia las niñas, y se ha introducido su discurso en las comunidades indígenas, de tal manera que en las asambleas se menciona el tema del aborto. De modo que dicha situación ha salido de los espacios privados debido, sobre todo, a la violencia que padecen las niñas, las mismas que sufren embarazos no deseados. Si bien el aborto siempre había sido un problema que se resolvía en la intimidad y dentro de la sabiduría del uso de plantas, en la actualidad se observa una politización de la despenalización del aborto que se ha generalizado dentro de los movimientos de mujeres, al punto de que los dirigentes están obligados a aceptarlo.

6. Referencias bibliográficas

- Abrams, P. (1988). Notes on the Difficulty of Studying the State. Republicado en A. Sharma y A. Gupta (2006). *The Anthropology of the State*. Malden: Blackwell.
- Agamben, G. (2006). *Homo sacer. El poder soberano y la nuda vida*. Valencia: Cuspinera, Pre-Textos.
- Asad, T. (1991). From the History of Colonial Anthropology to the Anthropology of Western Hegemony. Republicado en *The Anthropology of Politics. A Reader in Ethnography, Theory and Critique*. Oxford: Blackwell.
- Asamblea Nacional de Ecuador (2018). Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres. Registro Oficial Suplemento 175 de 05/02/2018.
- Barbosa Jardim, D., & Modena, C. (2018). *Obstetric violence in the daily routine of care and its characteristics*. Rev. Latino-Am. Enfermagem.
- Bourdieu, P. (2005). *La dominación masculina*. Barcelona: Cultura Libre.
- Brown, W. (2007). Finding the Man in the State. *Feminist Studies*. vol. 18, 7-34.
- Corrigan, P., & Derek, S. (1985). *The Great Arch: English State Formation as Cultural Revolution*. Oxford: Blackwell.
- _____ (2007). *El estado de América Latina y sus estados*. Buenos Aires: Nueva Sociedad.
- Coronil, F. (1997). *El estado mágico. Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Canclini, G. (1997). *Culturas híbridas y estrategias comunicacionales*. Ciudad de México: Colima.
- Contreras, P., y Trujillo, M. (2017). *Desde las epistemologías feministas a los feminismos decoloniales: aportes a los estudios sobre migraciones*. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Das, V., & Deborah, P. (2004). State and its Margins: Comparative Ethnographies. *Anthropology in the Margins of the State*. New York: School of American Research Press.
- Fraser, N. (2008). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*, n.º 6, agosto-diciembre. Recuperado de http://www.trabajo.gob.ar/downloads/cegiot/08ago-dic_fraser.pdf
- Foucault, M. (1978). *Seguridad, territorio, población*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Gledhill, J. (2000). *Anthropology and Politics: Commitment, Responsibility and the Academy*. Oxford: Blackwell.
- Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. New York: Oxford University Press.
- Hernández, C. A., y Canessa, A. (2012). *Género, complementariedades y exclusiones*. Lima: IWGIA.
- Hooks, B. (2004). *Mujeres negras. Dar forma a la teoría feminista*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INEC] (2020). Encuesta Nacional de Violencia contra las Mujeres. Recuperado en abril de 2020 de <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/violencia-de-genero/>
- _____ (2018). Atlas de género. Recuperado en enero de 2019 de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Libros/Atlas_de_Genero_Final.pdf

- Jara, A. (2018). *Las políticas públicas judiciales del aborto frente a las mujeres indígenas en el Ecuador: caso provincia de Chimborazo* (Tesis de maestría). IAEN, Quito.
- MacKinnon, C. (2005). Hacia una teoría feminista del Estado. *Feminismos*. Recuperado en junio de 2019 de <https://kolektivoporoto.cl/wp-content/uploads/2015/11/MacKinnon-Catherine-Hacia-una-teor%C3%ADa-feminista-del-Estado.pdf>
- Marc, S., Víctor, T., & Arthur, T. (1966). *Political Anthropology*. Oxford: Blackwell.
- Merchán Camacho, M. (2018). *Gestión pública de la salud y su incidencia en los factores determinantes e influyentes de la mortalidad materna indígena en el cantón Colta, provincia de Chimborazo, período 2014-2017* (Tesis de maestría). IAEN: Quito.
- Monárrez, J. (2018). *Elementos de análisis del feminicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez para su viabilidad jurídica*. Ciudad de México.
- Lahera, E. (2002) *Introducción a las Políticas Públicas*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Pozzio, M. R. (2016). La gineco-obstetricia en México: entre el “parto humanizado” y la violencia obstétrica. *Revista Estudios Feministas* 24 (1), pp. 101-117.
- Paredes, J. (2008). *Hilando fino desde el feminismo comunitario*. Buenos Aires: En la frontera.
- Poole, D. (2009). *Justicia y comunidad en los márgenes del Estado peruano*. Lima: IEP.
- Quisaguano, P. (2015). *Politización de lo étnico y el género: el parto culturalmente adecuado y la construcción de sujetos*. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Radcliffe, S. (2017). *Geography and indigeneity II: Critical geographies of indigenous bodily politics*. London: University of Cambridge.
- Roth Deubel, A. N. (2014). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Roberts, E. (2015). *God's Laboratory Assisted Reproduction in the Andes*. London: London University Press.
- Sánchez Parga, J. (2012). *Qué significa ser indígena para el indígena. Más allá de la comunalidad y la lengua*. Quito: Editorial Abya-Yala.
- Segato, R. (2006). *Las estructuras elementales de la violencia: contrato y status en la etiología de la violencia*. Brasilia: Cuadernos antropológicos.
- Yuderkys, E. (2014). De por qué es necesario un feminismo descolonial: diferenciación, dominación co-constitutiva de la modernidad occidental y el fin de la política de identidad. *Feminismos* (12), pp. 1-25
- Varea, M. S. (2018). *El aborto en el Ecuador: sentimientos y ensamblajes*. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Varikas, E. (2018). *Penser le sexe et le genre*. Paris: Presses Universitaires de France.
- _____. (2007). *Les rebuts du monde*. Paris: Stock.
- Weber, M. (2005). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Madrid: Editorial Diez.
- Zaragocín, S. (2017). Feminismo decolonial y Buen Vivir. En S. Varea y S. Zaragocín (Comps.), *Feminismo y Buen Vivir*. Cuenca: Pydlos Ediciones.
- Zaragocín, S., et al. (2018). Mapeando la criminalización del aborto en el Ecuador. *Revista de Bioética* (43): pp. 22-56.

Trabajo de campo

M. Cholango, comunicación personal, 28/8/2019.

M. Conejo, comunicación personal, 11/12/2019.

A. Fures, comunicación personal, 12/12/2019.

Asistencia asamblea de mujeres para recomendaciones generales de la Cedaw, 1/8/2019.

Conversaciones personales con cinco mujeres dirigentes de la provincia de Chimborazo de las organizaciones Luna Creciente y Católicas por el Derecho a Decidir, 2/8/2019.

Talleres de género en la provincia de Chimborazo en la comunidad Balda Lupaxi, 1/8/2018.

Construcción estatal de la cuestión indígena en Chaco (Argentina): Ley de las Comunidades Indígenas de 1987

State construction of the indigenous question in Chaco (Argentina): Indigenous Communities Law 1987

Roberto Muñoz

Becario posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en la Universidad Nacional de La Plata, Argentina

Correo electrónico: munozroberto8288@yahoo.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1232-9853>

Recibido: 6-octubre-2019. Aceptado: 31-marzo-2020.

Resumen

Luego de la sanción de la Ley de las Comunidades Indígenas, la provincia del Chaco (Argentina) se convirtió en una de las primeras del país en establecer modificaciones relevantes en el orden legislativo. Estos cambios implicaron la incorporación del componente indígena en las políticas públicas, la aplicación de criterios de definición de la “cuestión indígena” y la creación de entidades gubernamentales específicas para la gestión de esta población. Este artículo tiene por propósito analizar las transformaciones que introdujo la normativa provincial en la forma de definir y abordar a la población indígena y qué características presentaron los mecanismos mediante los cuales el Estado intervino. Según esta propuesta, más allá de estas innovaciones legislativas, el Estado siguió abordando el tema indígena como una cuestión rural y agraria que era necesario contener y delimitar en ese espacio, pese a las migraciones internas que tenían lugar del campo a la ciudad.

Palabras clave: comunidades indígenas, legislación indigenista, Argentina, estructura estatal chaqueña, tierras de propiedad comunitaria.

Abstract

After the enactment of the Indigenous Communities Law, the province of Chaco in Argentina became one of the first in the country to establish relevant legislative modifications. These changes entailed the inclusion of the indigenous component in

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 11, vol. 2, julio-diciembre 2020, pp. 99-116.

© Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245



public policies, the application of criteria for defining the “indigenous question” and the creation of specific government entities for the administration of this population. This article aims to analyse the transformations introduced by this provincial regulation in the ways of defining and addressing the indigenous population, as well as the characteristics of the mechanisms implemented by the State. This paper suggests that beyond these legislative innovations, the State continued to address the indigenous issue as an eminently rural and agrarian problem, that it was necessary to constrain within that space, despite the internal migrations that took place from the countryside to the city.

Keywords: Indigenous communities, indigenous law, Argentina, Chaco state structure, community-owned land.

1. Introducción

La alta visibilidad pública de los indígenas o pueblos originarios en diferentes países de América Latina en las tres últimas décadas ha llevado a considerar que los mismos no solo no han desaparecido, sino que se constituyen en sujetos sociales activos (Bengoa, 2007). Diversos autores han indagado por estas razones: Ospina, (2006), Zamosc (2007) y Sánchez Parga (2007) lo hacen para el caso ecuatoriano; Sanjinés (2004), García Linera (2008) y Escárzaga (2012) para el caso boliviano; mientras que Albó (2008) lo estudia en términos comparativos en Bolivia, Ecuador y Perú. Pese a las particularidades que asume en cada caso, existe consenso en señalar que los Estados y la política latinoamericana no pueden hacer abstracción del elemento étnico (Bengoa, 2009; Gutiérrez y Escárzaga, 2006).

Para el caso de Argentina, se suele indicar que la “cuestión indígena” ha sido invisibilizada desde lo histórico. La normativa al respecto fue construida sobre la tensión entre un discurso que alternaba entre asimilacionista o segregador y las prácticas que concibieron al indígena como una categoría específica de ciudadano (Briones y Lenton, 1997; Lenton 2005 y 2010). No obstante, y en sintonía con lo que ocurre en gran parte de los países latinoamericanos antes mencionados, en Argentina ha surgido una serie de organizaciones que reivindican a los indígenas y se instalan con diverso grado de incidencia en el escenario político argentino. Este proceso ha sido acompañado por la sanción de las normas legislativas, destinadas a abordar a las personas delimitadas bajo esta identidad. De esta manera, se reconoció de manera constitucional la preexistencia de los pueblos indígenas bajo los lineamientos establecidos en tratados y convenios internacionales que Argentina ha ratificado. Bajo el amparo de estas herramientas legales se ha considerado al indígena argentino como un ciudadano singular con derechos especiales.

Dentro de ese marco, el presente artículo analiza las transformaciones legislativas que se dieron con la sanción de la Ley n.º 3258 de 1987 o Ley de las Comunidades Indígenas en la provincia del Chaco, que es una de las 23 provincias que conforman a la República de Argentina. Esta provincia se ha caracterizado por su incorporación tardía al proceso de producción capitalista, lo que la constituyó en el último refugio de comunidades nativas ante el avance del capital (Iñigo Carrera, 1984; Gordillo 2006; Rozé, 2007). Por otro lado, en la Región del

Noreste Argentino (NEA), Chaco es la provincia que concentra la mayor cantidad de personas, en términos absolutos, identificada como indígenas (41 304 habitantes) (Instituto Nacional de Estadística y Censos [Indec], 2015). También ha sido una de las provincias pioneras en materia de innovación legislativa sobre el tema indígena, destacándose por la entrega en propiedad comunitaria de grandes extensiones de tierra.

A finales de la década de 1980 ocurrieron modificaciones de relevancia en el orden legislativo que implicaron no solo la aplicación de nuevos criterios de definición sino también la creación de nuevas entidades gubernamentales específicas para la gestión de estos habitantes y la incorporación progresiva del “componente indígena” en las políticas públicas de alcance más general. Intentamos, por ende, evidenciar las modificaciones y continuidades ocurridas en los criterios oficiales utilizados para definir la “problemática indígena” y qué características presentan los mecanismos mediante los cuales el Estado intervino.

Para ello, revisaremos la legislación sobre la temática en Chaco. Nos detendremos en las transformaciones y continuidades que implicó la sanción de la Ley n.º 3258 “De las Comunidades Indígenas” en 1987 en la forma de abordar la “cuestión indígena”, normativa que va a regir desde entonces la política indigenista en la provincia. Para ello, utilizaremos diversas fuentes, en particular, el debate parlamentario que suscitó la sanción de dicha ley, así como también periódicos provinciales y documentos de las organizaciones indigenistas que bregaron por la sanción de esta norma.¹ El análisis en detalle del debate parlamentario que suscitó el tratamiento de esta legislación nos permitió describir las diferentes concepciones estatales respecto a la condición ciudadana de la población reconocida como indígena y cómo forjaron algunas de las características organizativas que va a adquirir el movimiento indigenista en los años posteriores a la sanción de la normativa.

Cabe aclarar que este trabajo se inscribe dentro de una investigación de más largo alcance que tuvo dentro de sus objetivos indagar acerca de quiénes y cómo intervienen en la construcción de la identidad indígena y en la conformación de un movimiento indigenista en Argentina. A continuación, nos detenemos en el contexto político provincial y en la legislación indigenista en Chaco de 1987, que es la que sigue vigente. Luego, abordamos en detalle el debate parlamentario de la Ley n.º 3258 y las características que asume el Instituto del Aborigen Chaqueño (Idach), para, por último, ofrecer algunas reflexiones finales que sintetizan los principales aportes de este trabajo.

1 Hemos recurrido a una metodología cualitativa que comprende un análisis en detalle de diferentes documentos. En primer lugar, revisamos todas las ediciones del diario provincial *Norte* entre 1981 y 1988. Este material nos permitió reconstruir el contexto político provincial, así como también algunas de las posiciones y pronunciamientos públicos de algunas de las organizaciones indigenistas que intervinieron en el proceso. Por otra parte, hemos rastreado y analizado la legislación respecto a la problemática indígena en Chaco y a escala nacional previa a la sanción de la Ley n.º 3258. También, hemos accedido a la versión taquigráfica del debate parlamentario que implicó el tratamiento de dicha ley, lo cual nos permitió analizar las posiciones y argumentaciones de los legisladores que participaron del mismo. Por otra parte, hemos recurrido a fuentes cuantitativas, sobre todo censos de población, que nos aportaron datos referidos a la población reconocida como indígena en la provincia.

2. ¿Preexistencia y derecho a la autodeterminación?

En la década de 1980 se vive un intenso despliegue de acciones tanto desde el Estado argentino como de las organizaciones indigenistas que intervienen en distintos puntos de la Argentina, pero con mayor ostensión a nivel de las jurisdicciones provinciales que por historia han concentrado a la población clasificada como indígena. Con el retorno democrático, las demandas sociales se combinaron con la definición de nuevos sujetos de derechos (Briones, Carrasco, Escolar y Lenton, 2000). En esos años se constata una profusa actividad legislativa, impulsada por una importante movilización de la población indígena en la que intervienen varias de las ONG que tuvieron un rol central en la juridización, es decir, la conversión de las reivindicaciones indígenas en reclamo legal (Gómez, 1997). Así, durante la década de 1980 se sancionarán varias leyes provinciales y una ley nacional que pretendían ser integrales, respetuosas de la diferencia cultural y que tuvieran a los indígenas como destinatarios exclusivos de políticas públicas. Este proceso en la provincia de Chaco tendrá su punto culminante en la sanción de la Ley n.º 3258 “De las comunidades Indígenas” en 1987 que, entre otras disposiciones, creó el Instituto del Aborigen Chaqueño (Idach), organismo autárquico que desde entonces concentra la gestión de las políticas públicas destinadas a esta población.

La campaña política por las elecciones generales provinciales en 1983 no solo incluyó por parte de los partidos tradicionales la interpelación a la población reconocida como indígena, sino también la incorporación en sus listas de distintos referentes de las comunidades: la interna peronista la disputaron Rubén Sotelo —expresidente de la Cámara de Diputados Chaco y hermano del renombrado director de la Dirección del Aborigen— y Florencio Tenev —exministro de Gobierno del gobernador Felipe Bittel en 1973—. El primero de ellos lanzó su candidatura en el bastión de la familia, en la localidad de Quitilipi —lindante con la Colonia Aborigen Chaco— afirmando, en relación con la problemática indígena, que, “personalmente, me comprometo a que la integración del aborigen habrá de producirse positivamente, no solo apoyando a la Dirección actual sino elevándola al rango de Secretaría de Estado, dar la tierra a los indios no como una gracia sino como un acto de estricta justicia” (*Diario Norte* 9/2/1983).

La Unión Cívica Radical (UCR) también hizo eco entre esta población, instalando un comité partidario en Colonia Aborigen Chaco, tradicional reducto peronista. Además, el cacique Maciel Medina fue consagrado como miembro titular a la convención nacional de la UCR por el Departamento Libertador San Martín. Medina también fue candidato a concejal de la Municipalidad de Pampa del Indio y precandidato a diputado provincial por el Movimiento de Afirmación Yrigoyenista.

Por último, en diciembre de 1983 asumió como gobernador de Chaco el candidato peronista Florencio Tenev. Su política en relación con la cuestión indígena se inició con la realización de un encuentro nativo en la ciudad de Juan José Castelli en los primeros días de febrero de 1984. Acompañado por un grupo de

funcionarios de diferentes dependencias, expuso ante representantes indígenas de 38 comunidades de toda la provincia las diferentes líneas de intervención en relación con la tenencia de la tierra, salud, vivienda y educación. De este congreso, además, salieron elegidos los 25 miembros que conformarían el Consejo Aborígen provincial. Se trataba de un ente consultivo y asesor del Poder Ejecutivo provincial conformado por representantes indígenas, que, a su vez, sería el contralor directo de la Dirección del Aborígen, entidad antecesora del Idach.

Tenev describía a este Consejo como “único en el país, donde hoy los hermanos aborígenes son parte del gobierno” (*Diario Norte*, 21/2/1984). De esta manera, se daba un paso más hacia la institucionalización de la participación indígena en la vida política (Muñoz, 2018), ubicándola dentro de la estructura estatal de la provincia. En el Consejo intervenían referentes de las tres etnias reconocidas por el Estado: qom, wichí y moqoit. Entre ellos, encontramos a Orlando Sánchez, presidente de la Iglesia Evangélica Unida —entidad pentecostal que surge en Chaco a mediados de la década de 1950—, que años más tarde será nombrado como el primer presidente del Idach. Ya en funciones, las disputas tanto internas como con el Gobierno salieron a la luz en la primera reunión del Consejo. Un grupo rechazaba la pretensión del gobernador de designar a un nuevo director en el Idach, argumentando que sus integrantes no habían sido consultados para efectuar tal relevo. “Hasta los militares nos consultaban cuando iban a tomar una decisión relacionada con nuestra raza [...] nosotros hemos apoyado de corazón al movimiento peronista por lo que tenemos pleno derecho a que se nos consulte antes de tomarse alguna medida que tenga que ver con nosotros” (*Diario Norte*, 23/2/1984).

El Gobierno, por su parte, iba a instrumentalizar otras medidas. En primer lugar, señalaba la necesidad de realizar un censo indígena provincial que permitiera contar con un mapa social de esta población y sirviera de base para la definición de políticas públicas. Por otro lado, avanzó de manera lenta con la regularización de la tenencia de la tierra. Desde la sanción de la Ley provincial n.º 970 de 1969 que fijaba que el Poder Ejecutivo “queda facultado para afectar por decreto las tierras fiscales que se destinarán al cumplimiento y objetivo de esta ley” (Gobierno de Chaco, Ley n.º 970/69), el Estado chaqueño había cedido alrededor de 70 000 hectáreas. Muchos de estos terrenos estaban sin mensurar y la posesión de los mismos quedaba en manos de los indígenas mientras durara su ocupación, es decir, mientras vivieran en ellas. En una situación más precaria se encontraban los que estaban asentados en tierras fiscales. El pasaje a la tenencia en propiedad era, en cambio, más excepcional. Para mediados de la década de 1980, solo se habían entregado bajo esta forma de tenencia 24 880 hectáreas (*Diario Norte*, 21/4/1986, según registros de la Dirección del Aborígen).

Por historia, el reclamo de las tierras y su entrega en propiedad ocupó un lugar central en las reivindicaciones de las comunidades indígenas. Reclamo que era justificado por ser los legítimos dueños, por su condición de preexistencia y, de manera preponderante a partir de 1980, por tratarse de una condición que sería imprescindible para mantener las formas de organización económico-social

que les serían propias. No obstante, encontramos declaraciones que reflejan pretensiones más inmediatas y propias por el derecho a la vivienda. Por ejemplo, el dirigente qom Nieves Martínez —de larga trayectoria en la política indigenista de la provincia—, al reclamar que se acelere la entrega de títulos de propiedad, decía que “no puede ser que cuando el indio se va a cosechar vuelva y se encuentre con la novedad de que un criollo ha plantado su rancho en el terreno que ocupaba” (*Diario Norte* 23/2/1984). Por fuera de cualquier cuestión cultural, Nieves describía la situación de un obrero rural estacional que no logra sostener de manera estable su lugar de residencia en los momentos en que quedaba desocupado.

Por otra parte, algunas medidas tuvieron un tinte cultural en estricto rigor. Tal es el caso de la disposición de finales del año 1984 que habilitaba a los indígenas a poner nombres “autóctonos a sus hijos” (Decreto n.º 3.388, 19 octubre 1984). Otras medidas se referían a la inserción laboral de los indígenas como empleados estatales, por ejemplo, la resolución que establecía que el 6 % de las vacantes de la policía debía ser cubierto con indígenas (*Diario Norte*, 14/03/1984).

Todo esto ocurría en un contexto en el cual la provincia vecina de Formosa acababa de aprobar su Ley Integral del Aborigen n.º 226/84, en tanto que otras jurisdicciones estaban en camino a hacerlo y a escala nacional se avanzaba con los intentos por impulsar un proyecto de ley similar. La legislación formoseña fue la primera en considerar al indígena como un ciudadano con derechos especiales y, por consiguiente, destinatario exclusivo de la acción legislativa respecto al acceso a la tierra, a la salud, a la educación bilingüe y a la participación activa en los asuntos que los atañen. Poco después, en 1985, se sanciona la Ley Nacional n.º 23.302/85 “Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes”. Si bien no va a ser reglamentada hasta 1989, su redacción final reflejaba las reivindicaciones indigenistas que ya habían sido inscriptas en la legislación de Formosa y que comenzaban a propagarse por varias provincias, de manera particular en Chaco.

3. Ley Provincial n.º 3258/87 "De las Comunidades Indígenas"

3.1 Situación demográfica de la población indígena chaqueña: el Censo de 1985

En 1985 se realizó el Censo Provincial del Aborigen, compuesto de dos formularios: uno para las familias y otro para cada individuo de 7 o más años. El primero consultaba sobre la ubicación y características de la vivienda, la forma de tenencia de la tierra, la situación económica familiar, en particular, si habían puesto en producción su parcela con las semillas de algodón y otros insumos entregados por la Dirección del Aborigen en la campaña 1983/84 y si poseían ganado. El censo no registraba los mecanismos de comercialización ni los ingresos generados por esas actividades, tampoco si el ganado se utilizaba para autoconsumo o para la venta. Por otro lado, el formulario destinado a cada individuo indagaba sobre los niveles de escolarización alcanzados. Los resultados de este relevamiento nunca fueron publicados.

Contamos con algunos datos que en su momento se difundieron en la prensa local, entre ellos, el crecimiento demográfico que habría experimentado esta población, del orden del 50 %, en comparación con el relevamiento nacional realizado en 1965/68. Según este último censo, la población indígena en Argentina era de 165 381 personas, de las cuales 15 878 estaban asentadas en la provincia de Chaco. Veinte años después, en 1985, esa población chaqueña se había incrementado hasta llegar a tener 24 528 habitantes, número al que había que agregarle un 10 % más, debido a la condición de migrantes transitorios de muchos de ellos. Ello va a servir para dar mayor impulso a los reclamos indigenistas y para conformar un espacio de reunión y articulación en el que intervienen, junto con las organizaciones de las diferentes etnias, varias ONG y funcionarios públicos. Su principal propósito va a ser la necesidad de promulgar una ley integral del aborigen y la gestación de un organismo específico que quede en manos de los propios indígenas, en reemplazo de la Dirección del Aborigen.

El director de esta institución, Carlos Benedetto, declaraba que la estructura de la entidad que dirigía no alcanzaba para dar respuesta a las necesidades de esta población. Con sus delegaciones solo cubría los 38 asentamientos reconocidos frente a los 97 que había identificado el nuevo censo. Esta institución dejaba por sentado un elemento de larga data que la legislación indigenista dejaba de lado: la migración a las ciudades de esta población. Con este diagnóstico, a finales de 1985, la Dirección del Aborigen elabora un anteproyecto de ley integral que comenzará a circular en las asambleas de las asociaciones civiles y que culminará con la sanción de la Ley 3258 (Muñoz, 2018).

3.2 El debate parlamentario

A continuación, nos detendremos en el debate parlamentario que implicó el tratamiento de la Ley provincial n.º 3258 “De las Comunidades Indígenas”. La Legislatura se encontraba dividida en tres bloques: el Radical, el Partido Justicialista y la Renovación Peronista. El debate parlamentario lo inició el radical Zaragoza, miembro informante de la Comisión de Legislación General, quien realizó un señalamiento al proyecto enviado por el Ejecutivo:

¿Qué autoridad tiene el Directorio del Aborigen para reclamar mayor responsabilidad de los señores diputados en el trámite de un proyecto de ley que es, en parte, una mala copia de otra perteneciente a la provincia de Formosa, y que a nosotros no nos sirve? [...] Tenemos derecho a la suspicacia. ¿No será que se pretende pergeñar un Estado dentro del Estado? (Cámara de Diputados de la provincia de Chaco. Diario de Sesiones, Tomo 3, período 19, p. 32).

Por otra parte, recalcó el poderoso proceso de mestizaje ocurrido en la provincia:

Aquí se pretende organizar administrativamente agrupamientos, se habla de razas, y esta noción es difícil de precisar, porque la realidad socio-cultural que ella expresa no es una unidad estática. El crecimiento demográfico que aquí en el Chaco se da

[...] provoca desplazamientos en el ámbito geográfico y puede transformarse, como consecuencia de contactos con otros grupos (Cámara de Diputados de la provincia de Chaco. Diario de Sesiones, Tomo 3, período 19, p. 34).

Zaragoza planteaba, de modo contradictorio, que “al contacto con la modernidad, las sociedades tradicionales se destruyeron, pero los aborígenes permanecen y figuran al costado de la sociedad dominante” y ahondaba al respecto señalando que “aquí no hay redes clánicas ni oposiciones étnicas; hay miles de nacionales marginados con hambre secular, con tuberculosis, con explotación y engaño” (Cámara de Diputados de la provincia de Chaco. Diario de Sesiones, Tomo 3, período 19, p. 35). También criticaba las referencias en el proyecto original respecto de los cultos. Allí se fijaba que el Idach coordinaría acciones en materia de cultos para asegurar el respeto de los valores religiosos de los grupos indígenas.

Podemos inferir la influencia de las ONG en la redacción de este apartado, en particular, la entidad pentecostal de la Junta Unida de Misiones. Zaragoza acusa que “esta precisión en el proyecto inicial no es de preciosismo jurídico ni de ingenuidad reglamentarista”, sino que la adjudica al hecho de que “el señor director del Aborigen [...] es pastor anglicano y su iglesia, su culto, lo preside la reina de Inglaterra” (Cámara de Diputados de la provincia de Chaco. Diario de Sesiones, Tomo 3, período 19, p. 36). Cerró su intervención planteando la necesidad de una ley del aborigen “pero no para encerrarlos en una atonicidad cultural y humana, sino para integrarlos definitivamente” (Cámara de Diputados de la provincia de Chaco. Diario de Sesiones, Tomo 3, período 19, p. 36).

Por el bloque de Renovación Peronista, el diputado Velázquez —de extracción sindical— dirá que no tiene importancia si el titular de la Dirección del Aborigen es representante de la Iglesia anglicana, ya que lo importante era “[...] darle una orientación para que nuestros hermanos aborígenes dejen de ser meros aparatos electorales e instrumento de la especulación de los distintos sectores políticos que se acuerdan de ellos [...] cuando se aproximan las elecciones” (Cámara de Diputados de la provincia de Chaco. Diario de Sesiones, Tomo 3, período 19, p. 38). Señalaba, además, que estaban ante un hecho vital para la realización plena de los indígenas como el resto de los argentinos. Otros diputados del bloque justicialista se expresaron en el mismo sentido, destacando que fue el Gobierno de Tenev el que había tomado la iniciativa para tratar este tema, más allá de las inconsistencias que pudiera tener el proyecto y que, en tal caso, era tarea de los legisladores subsanarlas. Por otra parte, en las sucesivas intervenciones, tanto peronistas como radicales, insistieron en que esta ley iba a permitir que los nativos dejen de ser utilizados como clientela política.

Los primeros siete artículos de la ley, correspondientes al I capítulo, que refieren a los objetivos, definición de los destinatarios y reconocimiento estatal de las formas de organización, se aprobaron sin modificaciones. El principal objetivo era el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades indígenas mediante su acceso a la propiedad de la tierra y la asignación de recursos necesarios para

reactivar sus economías, la preservación y revalorización de su patrimonio cultural (art. 1). También reconocía como comunidades indígenas a los grupos familiares que se reconozcan como tales, pero aquí se agregaban dos elementos novedosos: se establecía que podía tratarse de asentamientos nucleados o dispersos no solo rurales sino también urbanos. Además, se contemplaba a las familias indígenas que se reagrupen en comunidades para acogerse a los beneficios de la presente ley (art. 2). Por otro lado, aunque se reconocía a los “modos de organización tradicional”, el reconocimiento estatal implicaba el otorgamiento de personería jurídica. Las comunidades debían solicitarla mediante el Idach, “propendiendo a que las comunidades aborígenes se organicen bajo la forma de una asociación civil, cooperativas, mutualidades u otras formas de asociación contempladas en las leyes vigentes” (arts. 5 y 6). A su vez, los delegados de cada comunidad ejercerían la representación legal de la misma. Su nómina debía ser presentada ante el Idach, la cual sería la entidad encargada de entregar la certificación que habilite a los delegados como tales (art. 7).

Con la discusión del capítulo II de la ley, sobre la adjudicación de las tierras, surgen las primeras observaciones. El artículo 8 disponía la adjudicación en propiedad a las comunidades indígenas que hayan cumplido el trámite de la personería jurídica, de tierras aptas y suficientes para la explotación agropecuaria, forestal, minera, industrial o artesanal. La adjudicación se haría prefiriendo a las comunidades que carezcan de tierras o que las tengan insuficientes, podría hacerse también en propiedad individual a favor de indígenas no integrados en comunidad. Se atendería también la entrega de títulos definitivos a quienes los tuvieran en forma precaria o provisoria. Al respecto, el bloque radical solicitó que se aclaren los dos tipos de adjudicación de tierras que se contemplan: una para la comunidad como ente jurídico, y la otra, la concesión individual, con las preferencias a las que se hacía referencia. Zaragoza explicó que en conversaciones con los indígenas “y las distintas instituciones que los representaron en su momento”, solicitaron que se tuvieran en cuenta ambos criterios. La entrega a la comunidad se efectuaría mediante las asociaciones que los nativos constituyan en cada una de ellas y siendo la misma comunidad la encargada de redistribuir las parcelas a los distintos grupos familiares que la componen.

A su vez, la entrega individual se efectuaría a los aborígenes aislados y se les otorgaría las parcelas en forma individual o al grupo familiar. Sabina Cáceres, de la UCR, insistía con una reformulación “más feliz” del artículo porque la categoría de “comunidad indígena” colisionaba con el derecho individual. “Porque una cosa es organizarse en comunidad, como compartimientos humanos, y otra es el derecho de propiedad de la tierra con carácter de reivindicación histórica, en forma gratuita, que se pretende hacer”. Considera que debería quedar plasmada en la ley la voluntad de los indígenas de seguir viviendo en comunidad,

[...] porque viven así y están organizados de esta manera y pretenden que esa congregación los represente y pida también hectáreas de tierra [...] pero que la propietaria no sea ella. Porque de esta manera estamos creando hijos y entenados y

favoreciendo, por vía de consecuencia, la rotura de la agrupación indígena, porque es más conveniente que el aborigen viva separado puesto que así va a tener derecho a la tierra en forma individual, para él y su familia y, de la otra manera, va a tener una suerte de ocupación o comodato (Cámara de Diputados de la provincia de Chaco. Diario de Sesiones, Tomo 3, período 19, p. 48).

Propuso que se reformule el artículo, aclarando que la adjudicación sería para los ocupantes del conglomerado. Desde el mismo bloque de la UCR, Rozas le replicó que son los indígenas quienes dirán ante el Idach de qué manera pretenden las tierras. “Este es el espíritu de la ley, en el sentido de respetar la decisión y la modalidad de vida de los aborígenes y, por lo tanto, considero que el artículo debe quedar tal como está redactado” (Cámara de Diputados de la provincia de Chaco. Diario de Sesiones, Tomo 3, período 19, p. 49). Bittel, por el bloque de la Renovación Peronista, se expresó en el mismo sentido. Por último, el artículo fue aprobado con un agregado, sobre la escritura traslativa de dominio.

El artículo 9 de la Ley establecía que la adjudicación en propiedad de las tierras tendría el carácter de reparación histórica y sería en forma gratuita, individual o comunitaria, según el interés de cada grupo. Los beneficiarios estarían exentos del pago de impuestos provinciales y el Idach gestionaría las exenciones impositivas de orden nacional. El artículo siguiente fijaba que las tierras adjudicadas debían destinarse a la explotación agropecuaria, forestal, minera, industrial o artesanal, sin perjuicio de otras actividades simultáneas. Así, a pesar de incluir entre sus destinatarios a aquellos que residían en espacios urbanos, se desprendía de este artículo la caracterización presente en la legislación chaqueña, de considerar el problema indígena como una cuestión rural, que impone a sus miembros la realización de actividades agrarias.

El presidente de la Cámara hizo una observación al respecto, sugiriendo que se aclare al inicio del artículo que “Las tierras adjudicadas deberán destinarse a radicación de viviendas y/o a la explotación [...], porque en las áreas urbanas la finalidad primordial, seguramente, es la construcción de unidades habitacionales” (Cámara de Diputados de la provincia de Chaco. Diario de Sesiones, Tomo 3, período 19, p. 54). La sugerencia es pasada por alto y la discusión giró alrededor del carácter imperativo o no de la expresión “las tierras adjudicadas deberán destinarse [...]”. Será esta la cuestión que consumirá la mayor parte de todo el debate. Velázquez se interrogaba qué ocurriría si ello no se cumple y proponía como solución que se indique que el Idach propiciará que las tierras adjudicadas se destinen a los fines antes mencionados, “porque pareciera ser que si esto no se cumple, la adjudicación no podrá efectuarse”. Bittel le responde que:

[...] dentro de la reglamentación, también habrá que colocar exigencias que deberán cumplir los adjudicatarios, porque si se les entrega la tierra y no la habitan, no la explotan, no la alambran, pienso que el organismo encargado de este trámite determinará que ese aborigen no está en condiciones de ser propietario (Cámara de Diputados de la provincia de Chaco. Diario de Sesiones, Tomo 3, período 19, p. 55).

Velázquez, sin embargo, insistió con un nuevo argumento. Señaló que si el espíritu de esta ley es de reparación histórica,

[...] pareciera que hay una contradicción entre este concepto y la imposición que se establece al utilizar los términos “deberán destinarse a la explotación agropecuaria...”, ya que si se trata de una reparación histórica no podemos imponerles obligaciones, puesto que si así lo hiciéramos deberíamos garantizarles los medios necesarios para que se cumplan estos objetivos (Cámara de Diputados de la provincia de Chaco. Diario de Sesiones, Tomo 3, período 19, p. 55).

Por ello, él se inclinaba por la idea de que los indígenas tengan absoluta libertad para disponerlas. Desde el bloque de la UCR, en cambio, Rozas intervino para avalar la redacción original.

Comparto que esta ley tiene el carácter de reparación histórica, pero pienso que también debemos tratar de impulsar el nivel económico, social, cultural, educacional y de la salud del aborigen [...] creo que no podemos, simplemente, dar una dádiva y entregar la tierra al aborigen para que vegete [...] Si todos bregamos en conjunto, podremos lograr que esas tierras se inserten en el campo de la productividad (Cámara de Diputados de la provincia de Chaco. Diario de Sesiones, Tomo 3, período 19, p. 56).

Velázquez volvió a hacer hincapié en la inviabilidad de legislar con el propósito de transformar las tierras entregadas en parcelas productivas. Indicaba que una de las expresiones de la crisis que atravesaba la provincia era el largo éxodo rural. “Sabemos que hoy producir tiene serias dificultades por la falta de créditos, de rentabilidad, etc., y si esto es así para quienes, aparentemente, tienen los medios para hacerlo, evidentemente, que para este sector que hoy nos ocupa, será casi imposible poder llevar adelante esta imposición” (Cámara de Diputados de la provincia de Chaco. Diario de Sesiones, Tomo 3, período 19, p. 57). Observaba que si bien en el apartado dedicado a las funciones del Idach se establecía que la misma brindaría apoyo crediticio a bajos intereses y prestaría asistencia científica, técnica, jurídica, administrativa y económica a las comunidades indígenas, la ley no garantizaba que esta entidad cuente con los recursos necesarios para tales fines. No obstante, la exposición de estos argumentos no llevó al diputado a plantear la conclusión lógica: el problema central de esta población no era la falta de tierras y que transformarlos en productores agrarios solo era posible con base a una masa de subsidios que permitiera sostener de manera artificial esa situación. Su posición se reducía a quitar el carácter imperativo del artículo 10. Cerrado el debate, se aprobó el artículo sin modificaciones.

Los artículos siguientes, referidos a la educación de los indígenas, no suscitaban debate. Fijaban los criterios que se habían establecido en la Ley Nacional de 1985: el derecho a estudiar “en su propia lengua”, propiciando la educación intercultural y bilingüe, con la consiguiente adaptación curricular “conforme a la cosmovisión e historia de los pueblos aborígenes que habitan en la provincia”. También se establecía la formación de docentes indígenas y, para el período de transición, se nombrarían auxiliares docentes indígenas. En el capítulo dedicado

a la salud, la discusión se generó alrededor del punto que estipulaba que en los centros sanitarios se integrara la medicina moderna con la tradicional. A pedido de varios diputados se suprimió ese inciso, basándose en el Código Penal, que contempla como delito el ejercicio ilegal de la medicina.

Otra cuestión que surge del debate parlamentario es que el proyecto original incluía un capítulo que legisla sobre el trabajo y la seguridad social de los indígenas. Establecía que el Ministerio de Gobierno, Justicia y Educación coordinaría acciones en materia de trabajo y seguridad social para asegurar a los trabajadores indígenas una protección eficaz en materia de contratación y cumplimiento de las normas que regulen las condiciones de trabajo vigentes (art. 19). Entre otras, asistir desde lo jurídico al indígena en los reclamos laborales, evitar prácticas discriminatorias por parte de los empleadores, impulsar su incorporación al sistema previsional, etc. (art. 20).

Esta ley buscaba lograr la integración plena de los indígenas como ciudadanos, lo que implicaba, de manera contradictoria, establecer una serie de derechos especiales, que a su vez se justificaban en el respeto de formas de organización y cosmovisión que serían propias de esta población y que merecían por parte del resto de la ciudadanía una “reparación histórica”. Sin embargo, al momento de discutir los artículos que reglamentarían el “trabajo indígena”, esa tensión jurídica se desvaneció. Los diputados de todos los bloques van a señalar que no corresponde incluir esos artículos “ya que estamos declamando la inserción del aborigen en su calidad de ciudadano, sin diferenciación alguna. Pareciera que queremos introducir una legislación laboral distinta teniendo en cuenta si el empleado es indígena o no” y ello implicaría “una protección especial o un régimen de privilegio” (Cámara de Diputados de la provincia de Chaco. Diario de Sesiones, Tomo 3, período 19, p. 69). De manera que este capítulo fue suprimido y se agregó como facultades de control del Idach.

La última cuestión que iba a provocar mayor discusión —que de manera marcada habilitó argumentaciones de reivindicación de la supuesta diferencia cultural como de la necesidad de avanzar en políticas asimilacionistas— refería a los planes de vivienda para esta población. La propuesta original fijaba que el Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda coordinaría acciones que permitan al indígena el acceso a condiciones de habitabilidad digna, adecuadas a las necesidades socio-culturales de su grupo familiar, priorizando la actividad en el área rural. También se fijaban los requisitos que deberían cumplir esos planes de vivienda: que se utilice “mano de obra indígena como parte de la demanda y destinataria de los programas habitacionales” (inciso b) y que esos programas se adecuen “a las normas consuetudinarias indígenas en lo atinente a su estructura familiar y social” (inciso c). La controversia surgió sobre estos dos incisos.

Desde el Partido Justicialista, Sabino Cáceres entendía que se trataba de elevar el nivel socio-económico, cultural y de vivienda de esta población, por tanto, “si pretendo que eso se realice conforme a planes de vivienda tradicional en materia rural evidentemente, el Instituto no va a construir un rancho, sino una edificación

con ciertas características estructurales” (Cámara de Diputados de la provincia de Chaco. Diario de Sesiones, Tomo 3, período 19, p. 71). Por eso, proponía también que se pueda emplear mano de obra no indígena de tal manera que no se pudiera paralizar la construcción de viviendas “porque no tenemos mano de obra indígena especializada”. En cuanto al inciso “c”, consideraba que había que eliminarlo porque esas “normas consuetudinarias” colisionarían “con el mayor nivel que estamos pretendiendo para nuestros habitantes autóctonos”. El diputado radical Zaragoza le respondió que el inciso c se corresponde

[...] con nuestra intención de salvar las tradiciones aborígenes y su estructura familiar [...] No es lo mismo que pretende un gringo, un criollo, a lo que puede pretender el aborígene. [...] No lo hacemos imperativamente, sino de acuerdo con las normas consuetudinarias indígenas y ellos mismos van a ayudar para que estos programas establezcan cómo quieren sus viviendas para seguir manteniendo sus tradiciones (Cámara de Diputados de la provincia de Chaco. Diario de Sesiones, Tomo 3, período 19, p. 71).

Agregaba que “esto no quita que las casas puedan ser hechas de material, pero las estructuras familiares aborígenes son distintas a las de una ciudad o pueblo, a las que estamos sometidos los hombres blancos” (Cámara de Diputados de la provincia de Chaco. Diario de Sesiones, Tomo 3, período 19, p. 71). Desde el PJ, el diputado Pacce reforzó esta perspectiva sosteniendo que en el afán de

[...] tratar de preservar la autenticidad, no podemos estimular la degeneración de su cultura ni de sus costumbres, porque estaríamos envileciendo una actitud natural o ancestral de un grupo étnico que no está acostumbrado ni se acostumbraría a tener viviendas como naturalmente lo hacemos los que no pertenecemos a ese grupo (Cámara de Diputados de la provincia de Chaco. Diario de Sesiones, Tomo 3, período 19, p. 72).

Lo relevante es que todas las intervenciones partían del supuesto de que la gran mayoría de la población reconocida como indígena vivía hacinada en ranchos por una cuestión cultural y no por el avanzado pauperismo de sus condiciones de vida. Tras el debate, se vota eliminar el artículo en cuestión.

4. La creación del Idach y la incorporación de funcionarios indígenas

Los últimos capítulos de la normativa referían a la creación, objetivos, funciones y prerrogativas del Idach, entidad autárquica que reemplazaba a la Dirección del Aborígene. Su finalidad sería atender a la promoción general del indígena, teniendo a su cargo una larga lista de funciones, muchas de las cuales fuimos señalando más arriba, abarcando casi todos los aspectos de la vida de esta población en la provincia. Además de actuar como autoridad de aplicación de esta ley y tramitar el otorgamiento de la personería jurídica a las comunidades, se destacan las siguientes:

- Promover la organización de cada comunidad nativa y del conjunto de los pueblos aborígenes tanto para el trabajo como para su propio desarrollo, como grupo social, conforme a su cultura y costumbre;

- Promover la autogestión de las comunidades indígenas para decidir sobre su propio destino, conforme con el principio de autodeterminación;
- Elaborar y aplicar políticas, planes y programas destinados al desarrollo integral de las comunidades indígenas con su activa participación;
- Realizar censos de la población indígena en coordinación con organismos oficiales;
- Promover el otorgamiento de tierras en propiedad a los nativos en forma colectiva o individual;
- Dar apoyo crediticio a bajos intereses y otros medios para mejorar los niveles de producción y comercialización de las distintas comunidades;
- Promover la formación técnica y profesional del indígena y en especial para la producción agropecuaria, forestal, artesanal y capacitarlos para la organización y administración de las comunidades;
- Controlar el cumplimiento de las leyes laborales vigentes, debiéndose asistir desde lo jurídico al indígena en los reclamos laborales;
- Implementar una labor educativa y de divulgación entre los trabajadores indígenas y sus empleadores, sobre las normas referidas a las condiciones de trabajo, categorías laborales y tablas salariales (Ley n.º 3258, art. 25).

Por otra parte, el presidente del directorio del Idach sería designado por el Poder Ejecutivo a propuesta de las comunidades aborígenes organizadas, mientras que los vocales eran elegidos por el sufragio directo de sus respectivas etnias. En relación con los recursos, los mismos provendrían de las partidas que le sean asignadas de forma anual en el presupuesto general de la administración provincial, los ingresos provenientes de la venta de piezas artesanales o productos realizados por el instituto, los fondos provenientes de leyes especiales, subsidios o aportes del Gobierno argentino, de la provincia o de fuentes internacionales.

En síntesis, el instituto intervendría como promotor, gestor o contralor de todas las políticas públicas dirigidas a esta población. Destaca dentro de sus funciones el promover la entrega de tierras en propiedad a los indígenas, reclamo central de las organizaciones indigenistas que impulsaron esta normativa. Asociado con ello, varias de sus funciones aluden a la posibilidad de desarrollar proyectos productivos, sobre todo agrarios. En este sentido, de las mismas se puede desprender que en general se soslaya el carácter obrero y crecientemente urbano de esta población y se focaliza en el propósito de transformarla en un productor agrario, de preferencia cooperativizado, a partir del fortalecimiento de prácticas productivas agrarias. En un contexto caracterizado por el éxodo rural de una gran masa de población sobrante para el capital, podemos inferir que bajo el manto del respeto cultural de prácticas ancestrales, en apariencia, se encuentra la intencionalidad estatal de sostener a esta sobrepoblación relativa (Marx, 2004) en el campo, minimizando de esta forma el gasto social que ello conlleva, al posibilitar que parte de su reproducción sea garantizada con actividades de autoconsumo (Muñoz, 2015; Sartelli y Kabat, 2017).

La Ley provincial n.º 3258 “De las Comunidades Indígenas”, fue sancionada el 14 de mayo de 1987, constituyéndose desde entonces en el marco legal general que regirá el accionar del Estado provincial hacia la población denominada indígena. Ya aparece aquí el criterio de “autodeterminación” que luego se va a consagrar en toda Argentina con la reforma de la Constitución Nacional en 1994. Asimismo, reconoce la personería jurídica de las comunidades y la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que ocupan, y regula la entrega de otras aptas y suficientes para su desarrollo humano. Garantiza también su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. En este sentido, la legislación chaqueña se inscribe en lo que Althabe *et al.* (1995) describieron como un proceso de génesis inversa: primero nacieron las leyes provinciales y luego se produjo la reforma constitucional que retoma los principios contenidos en aquéllas. También en 1994 se reformará la carta magna de Chaco, dándole fuerza constitucional a la problemática de la tierra para la población indígena, en los términos en que lo hacía la ley provincial 3258.

El Idach entró en funciones a fines del año siguiente a la sanción de la ley, asumiendo como presidente, y por mandato de un año, el líder evangélico Orlando Sánchez. En años posteriores se realizaron algunas modificaciones a la normativa respecto a la duración de los mandatos —que se fijó en tres años— y a la forma de elegir al titular del directorio, que ya no es designado por el Poder Ejecutivo sino que es elegido de igual modo que los vocales, es decir, por el voto directo de los electores indígenas empadronados. Desde su creación, se han sucedido once directorios y ha sufrido dos intervenciones del Poder Ejecutivo provincial por disputas faccionales entre los representantes de las diferentes etnias, que implicaron la impugnación del proceso electoral. Una vez sancionada la nueva normativa, el derrotero del movimiento indigenista giró alrededor del cumplimiento de los derechos adquiridos. En particular, de la “recuperación de sus tierras”.

Dentro de este marco, las medidas de acción preponderantes continuaron siendo los reclamos mediante las vías institucionales. En primer lugar, eso requería constituirse en asociaciones comunitarias con personería jurídica. Este registro es de vital importancia, no solo para exigir tierras, sino para poder aplicar a cualquier proyecto de financiamiento, tanto los promovidos desde el Estado, como los que están bajo gestión directa de ONG u organismos internacionales (Carrasco, 1997). Resuelto ese trámite, el recorrido habitual ha consistido en la redacción de peticiones y documentos avalados por asambleas y el pedido de reunión a los funcionarios competentes. Si bien excede los límites de este trabajo analizar este proceso, cabe señalar que desde la sanción de la ley provincial n.º 3258, parte de las comunidades indígenas constituidas desde lo formal han conseguido la titulación individual o comunitaria de una superficie total aproximada de 250 mil hectáreas, a las que se suman las 300 mil hectáreas de la llamada Reserva Grande, titularizadas hace poco tiempo a nombre de asociaciones de las tres etnias reconocidas de modo oficial por el Estado chaqueño —qom, wichí y moqoit—, correspondiéndole 100 mil hectáreas a cada una de ellas.

5. Conclusiones

A lo largo de este trabajo se ha analizado la legislación y el entramado institucional que se fue conformando para abordar la problemática indígena en Chaco a partir de la década de 1980. Esto nos permitió señalar las continuidades y rupturas que significó la sanción de la Ley provincial n.º 3258 “De las Comunidades Indígenas” sancionada en 1987, en relación con las disposiciones estatales vigentes hasta entonces. Al respecto, mostramos que se mantuvo el mismo espíritu en cuanto a entender la problemática indígena como una cuestión rural y que era necesario avanzar en su integración dentro de ese ámbito. De esta manera, se debía garantizar el acceso a la tierra y estimular el desarrollo de actividades productivas, en un contexto caracterizado por el avance de la migración hacia las ciudades que experimenta la población chaqueña en su conjunto.

Dentro de ese marco, la nueva herramienta legal introdujo elementos novedosos, en especial, la participación activa de la población indígena en la gestión directa de las instituciones públicas destinadas a tal fin. La creación del Idach, antes que propender a la autodeterminación, vino a consolidar la inserción estatal de la dirigencia indigenista que se fue conformando desde principios de la década de 1980 y que había tenido como antecedente la conformación y funcionamiento del Consejo Consultivo Aborígen creado en 1984 en el ámbito del Poder Ejecutivo provincial. La puesta en funcionamiento del Idach desde 1987 vino a consolidar ese proceso.

Con las innovaciones estatales ya sancionadas, el derrotero del accionar del movimiento indigenista se irá concentrándose alrededor de los derechos adquiridos. De esta manera, se consolida lo que denominó la “juridización” de lo indígena, al convertir sus reivindicaciones en reclamo legal. Sostenemos como hipótesis para futuros trabajos que, contruidos bajo los lineamientos estatales que hemos presentado, sus reivindicaciones no se presentan como los clásicos obreros —en el sentido de centrarse en reclamos salariales, condiciones laborales o de subsidios para desocupados—. Se trata de desposeídos de todo medio de producción que exigen tierras como recurso para subsistir. Bajo el influjo de la ideología indigenista motorizada, por el Estado y diversas ONG, el reclamo se presenta en términos de derechos ancestrales que requieren el despliegue de una “ciudadanía especial”.

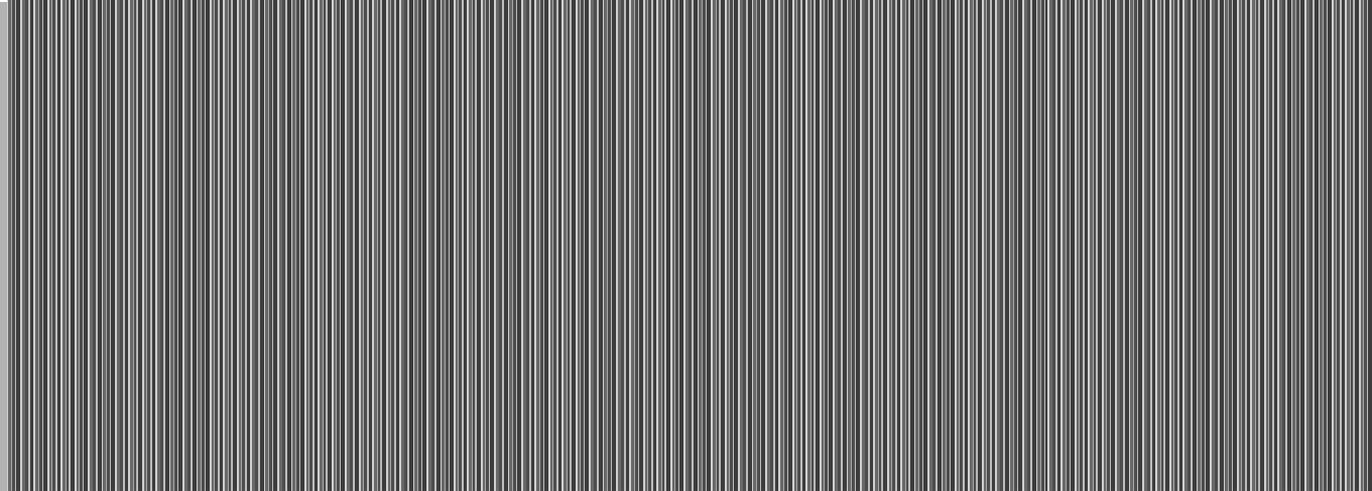
6. Referencias bibliográficas

- Albó, X. (2008). Movimientos y poder indígena en Bolivia, Ecuador y Perú. *Cuadernos de investigación y promoción del campesinado* (Cipca). La Paz.
- Althabe, R., Braunstein, J., y González, J. (1995). Derechos indígenas en la Argentina. Reflexiones sobre conceptos y lineamientos generales contenidos en el artículo 75 inc. 17 de la Constitución nacional. *Revista El Derecho*, Buenos Aires n.º 8858, pp. 1-17.
- Bengoa, J. (2009). ¿Una segunda etapa de la emergencia indígena en América Latina? *Cuadernos de Antropología Social*, 29, pp. 7-22.
- _____. (2007). *La emergencia indígena en América Latina*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Briones, C., Carrasco, M., Escolar, D., y Lenton, D. (2000). El espíritu de la ley y la construcción jurídica del sujeto “pueblos indígenas”. *VI Congreso Argentino de Antropología Social*, Simposio Relaciones Étnicas e Identidad. Mar del Plata, Argentina.
- Briones, C., y Lenton, D. (1997). Debates parlamentarios y nación. La construcción discursiva de la inclusión/exclusión del indígena. *Actas de las III Jornadas de Lingüística Aborígen*, pp. 303-318, Instituto de Lingüística, UBA, 20-23 de mayo, Buenos Aires.
- Carrasco, M. (1997). Procesos organizativos y propuestas legislativas de pueblos indígenas en Argentina. II Reunión de Antropología del Mercosur Fronteras Culturales y Ciudadanía. “Territorialidad y Políticas Indigenistas en los países del Mercosur”. Piriápolis, Uruguay. Noviembre.
- _____. (1991). Hegemonía y políticas indigenistas argentinas en el Chaco centro-occidental. *América Indígena*. LI (1), pp. 63-122.
- Escárzaga, F. (2012). Comunidad indígena y revolución en Bolivia: el pensamiento indiano-katarista de Fausto Reinaga y Felipe Quispe. *Política y cultura* n.º 37, pp. 185-210.
- García Linera, A. (2008). *La potencia plebeya: acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*. La Paz: Prometeo Libros Editorial.
- Gómez, M. (Coord.) (1997). Derecho indígena. Seminario internacional realizado en el auditorio Fray Bernardino de Sahagún del Museo Nacional de Antropología e Historia en la ciudad de México, del 26 al 30 de mayo. Ciudad de México: INDI, AMNU.
- Gordillo, G. (2006) *En el Gran Chaco. Antropologías e historias*. Buenos Aires: Prometeo.
- Gutiérrez, R, y Escárzaga, F. (Coords.) (2006). *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*. Ciudad de México: Centro de Estudios Andinos y Mesoamericanos.
- Iñigo Carrera, N. (1984). *Campañas militares y clase obrera. Chaco, 1870-1930*. Buenos Aires: CEAL.
- Lenton, D. (2010). Política indigenista argentina: una construcción inconclusa. *Anuario Antropológico*, I. Recuperado de <http://aa.revues.org/781>.

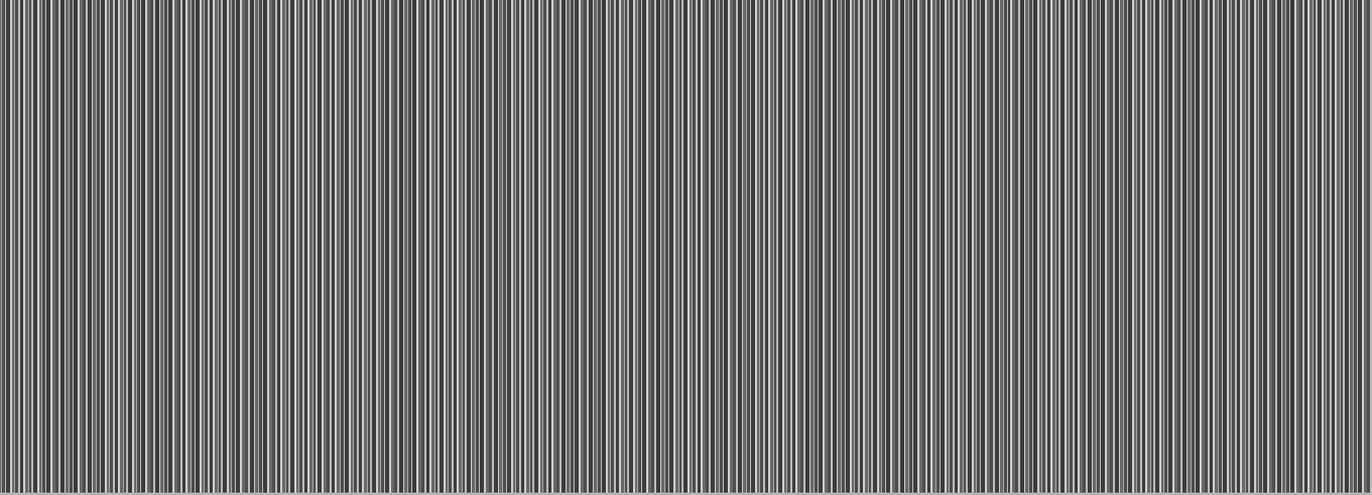
- _____ (2005). *De centauros a protegidos. La construcción del sujeto de la política indigenista argentina a través de los debates parlamentarios* (Tesis de doctorado). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Marx, K. (2004). *El Capital*. Tomo 1, vol. 3, cap. 23. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Muñoz, R. (2018). *Formas de reproducción social y organización política de la “población indígena” en la provincia de Chaco, 1983-2017* (Tesis de doctorado). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- _____ (2015). La construcción estatal de la agricultura familiar en Argentina. Un análisis de los Programas de Desarrollo Rural. *XV Jornadas Interescuelas/departamentos de historia*. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, Comodoro Rivadavia, Chubut, Argentina.
- Ospina, P. (2006). *Protesta indígena y movimiento popular*. Mimeo.
- Rozé, J. P. (2007). *Lucha de clases en el Chaco contemporáneo*. Resistencia: Librería de la Paz-Fundación IdEAS.
- Sánchez Parga, J. (2007). *El movimiento indígena ecuatoriano*. Quito: CAAP.
- Sanjinés, J. (2005). *El espejismo del mestizaje*. La Paz: IFEA.
- Sartelli, E., y Kabat, M. (2017). Peasants, migrants and self-employed workers: the masks that veil class affiliation in Latin America: The Argentine case. En D. O’Neill, D. y M. Wayne (Eds.), *Considering Class: Theory, Culture and the Media in the 21st Century*. Studies in Critical Social Sciences. Brill, pp. 131-148.
- Zamosc, L. (2007). The Indian Movement and Political Democracy in Ecuador. *Latin American Politics and Society* 49.3, pp. 1-34.

Otras fuentes

- Ley provincial n.º 3258 “De las Comunidades Indígenas”.
- Constitución de la Provincia de Chaco, 1994.
- Cámara de Diputados de la provincia de Chaco. Diario de Sesiones, Tomo 3, período 19.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [Indec] (2015). Censo Nacional de población, hogares y vivienda 2010. Censo del Bicentenario, pueblos originarios: Región NEA. *Diario Norte*, Resistencia. Varias ediciones.



Coyuntura



Participación ciudadana y politización institucional: veinte años de un dicotómico quinto poder en Ecuador

Citizen Participation and Institutional Politicization: Twenty Years of a Dichotomous Fifth Power in Ecuador

Guido Andrés Moncayo Vives

Especialista de Servicios Públicos Domiciliarios en la
Defensoría del Pueblo del Ecuador, Ecuador

Correo electrónico: guidomoncayo@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8186-2427>

Recibido: 19-septiembre-2019. Aceptado: 30-enero-2020.

Resumen

El presente artículo sostiene que el quinto poder del Estado ecuatoriano, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, se encuentra politizado. Esta situación genera, por un lado, problemas de índole organizacional al interior de dicho poder; por otro lado, afecta el legítimo ejercicio de cada ciudadano de participar en la toma de decisiones públicas. Este trabajo, que también revisa el derecho a la participación ciudadana y la consolidación de dicho Consejo como aparato burocrático y organizacional en Ecuador, referencia algunas experiencias en la región latinoamericana, se complementa con un análisis histórico sobre la participación ciudadana e identifica los principales efectos de la politización en Ecuador. La metodología utilizada es histórica comparada y emplea datos cualitativos durante tres períodos de burocratización de la participación ciudadana: 1997-2008, 2009-2017 y 2018-actualidad.

Palabras clave: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, politización institucional, aparato burocrático, derechos, Administración pública, Ecuador.

Abstract

This article argues that the fifth power of the Ecuadorian State, the Council of Citizen Participation and Social Control, is politicized. This situation would cause,

on the one hand, problems of an organizational nature within that power and, on the other, it would imperel the legitimate exercise of the right of every citizen to participate in public decision-making. This work, which reviews the right of citizens to participate on public matters and the consolidation of this council as a bureaucratic and organizational apparatus in Ecuador, reviews experiences in Latin America. In addition, carries out a historical analysis on citizen participation and also identifies the main effects of politicization in Ecuador. The implemented methodology uses historical comparisons and qualitative data, during three periods of bureaucratization of citizen participation: 1997-2008, 2009-2017 and 2018-present.

Keywords: Council of Citizen Participation and Social Control, institutional politicization, bureaucratic apparatus, rights, public administration, Ecuador.

1. Introducción

El problema por tratar en el siguiente artículo es el grado de politización que ha experimentado la institucionalidad de la participación social en las últimas dos décadas, así como sus efectos tanto en la entidad pública de turno encargada, que es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, como en el efectivo ejercicio de participación e incidencia que ha tenido la ciudadanía. El tema es de relevancia política debido a que la participación ciudadana debe ser en esencia eso mismo: “ciudadana”, con la respectiva autonomía y poder de incidencia desde la ciudadanía de los asuntos públicos y políticos.

Este documento aborda las principales características de la burocracia de la participación ciudadana en Ecuador (primero con la Comisión Cívica Contra la Corrupción [CCCC] y luego con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social [CPCCS]) durante los períodos de 1997-2008, 2009-2017 y 2018-actualidad.¹ Para ello, se utiliza el método cualitativo comparativo a nivel horizontal, entendido como la revisión documental de otros casos de institucionalidad de la participación ciudadana en la región, como a nivel vertical, bosquejo histórico institucional de los últimos veinte años, para lo cual se consideran documentos normativos, el análisis académico y una entrevista semiestructurada realizada a un especialista que integra en la actualidad el CPCCS.

El artículo inicia con un marco conceptual sobre la política, politización, burocracia, organización y participación ciudadana. Después, se revisan tres experiencias regionales de participación ciudadana y su institucionalidad pública-estatal (casos de Venezuela, Chile y Brasil); para luego pasar a un análisis sobre la participación ciudadana y su institucionalidad en Ecuador mediante los tres períodos establecidos con anterioridad.

¹ Los dos primeros períodos se enmarcan en el cambio de nombre, estructura orgánica y competencias institucionales de dicho poder. El último período obedece a la transitoriedad del consejo y al nuevo mecanismo de elección de sus autoridades promovido por el Gobierno de Lenín Moreno, factores que para el análisis resultan relevantes.

1.1 Marco conceptual

En este artículo la *participación ciudadana* es entendida como el derecho a la intervención y toma de decisiones de la ciudadanía en el manejo de los recursos del Estado. Es también, por tanto, una obligación del aparato estatal, el cual debe garantizar los mecanismos democráticos para propiciar las condiciones para que la voz y las propuestas de la gente lleguen a todos los ámbitos de gobierno. No obstante, es un concepto que se ha construido desde lo socio-histórico, ya que la participación de la ciudadanía en los temas de la Administración pública viene desde finales del siglo XVIII, en el momento en que en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, en su artículo 6, se enuncia que “La ley es expresión de la voluntad de la comunidad. Todos los ciudadanos tienen derecho a colaborar en su formación, sea personalmente, sea por medio de sus representantes [...]” (Asamblea Nacional Francesa, 1979).

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 también reconoce la importancia de la participación por medio del artículo 21, el cual establece que “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos” (Organización de las Naciones Unidas, 1948). Lo mismo se ratifica en el año de 1976 en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 25 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2018). De igual modo, la Agenda 2030, con sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), ha permitido que la participación ciudadana mantenga su importancia en la agenda pública internacional. El ODS 16 “Paz, justicia e instituciones fuertes”, en uno de sus apartados resalta el “garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los niveles. Dicho componente manifiesta la necesidad de incluir la voz de ‘las personas’ en la decisión pública” (PNUD, 2018, p. 18).

Si bien, la participación ciudadana puede ser conceptualizada de diversas formas, para el caso y contexto socio-histórico ecuatoriano se le entenderá como

El resultado de un proceso en construcción a partir de un recorrido histórico, fruto de la organización y movilización de las personas, pueblos y grupos sociales diversos, en búsqueda de mejorar sus condiciones de vida y de incidir en la vida social y política del país (Carrera, 2015, p. 50).

La participación surge por la necesidad ciudadana de acceder a derechos (Cunill, 2010). Muchas veces esta participación ingresa en la esfera de la política, entendida como el ámbito de poder en el cual se toman decisiones para el colectivo. Por tanto, es fundamental el accionar del aparato estatal (burocracia), cuya obligación es coadyuvar a que la participación ciudadana sea efectiva y cumpla su propósito: el bien común. Sin embargo, aquí entran en juego otros factores: por un lado, los intereses de los miembros de la Administración pública (burócratas) y, por otro lado, los intereses de grupos de poder que están sobre el aparataje estatal y que, inclusive, inciden en su creación, fusión o eliminación.

Los intereses personales constituyen un elemento no menor que se debe considerar al momento de analizar el comportamiento de los individuos en contextos colectivos. En tal sentido, es importante recordar que el planteamiento aristotélico de que “el hombre es un animal político” (Aristóteles, 1910, p. 15) trae consigo dos epistemes: 1) las relaciones interpersonales de toda índole son influenciadas por la naturaleza instintiva del ser humano, esa naturaleza que se caracteriza por el egoísmo, la competencia y la irracionalidad; y 2) las personas son capaces de hacer muchas cosas para lograr sus objetivos personales.

Foucault estudió esta relación entre la vida misma y los mecanismos que se utilizan para ejercer dominación en los diversos ámbitos en los que se desenvuelve el ser humano (Nosetto, 2014). Foucault se refiere al pensamiento aristotélico en el momento en que menciona que “durante milenios, el hombre siguió siendo lo que era para Aristóteles: un animal viviente y además capaz de una existencia política; el hombre moderno es un animal en cuya política está puesta en entredicho su vida de ser viviente” (Foucault, 2007, p. 173).

Otro concepto importante es el de *burocracia*, entendida desde el pensamiento weberiano como “una forma legal racional de organización, integrada jerárquicamente por especialistas nombrados con base en su competencia, que administraban reglas impersonales de la manera más eficiente para conseguir objetivos” (Shafritz y Hyde, 1999, p. 12). Woodrow Wilson (1999, p. 85) afirmó que “la administración se encuentra fuera de la esfera propia de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política fija las tareas de la administración, esta no debe tolerar que se manipulen sus funciones”. El asunto es que “la política se relaciona con las expresiones de la voluntad del Estado. La administración se relaciona con la puesta en práctica de esas medidas” (Goodnow, 1999, p. 98).

Durante muchos años, se daba por sentado que lo político era lo “correcto”, lo deseable, porque emanaba de las personas elegidas por el pueblo, mientras que la gente que operativizaba la decisión política (la burocracia) era imperfecta y cualquier fallo o incumplimiento de lo ofrecido en campaña era responsabilidad de los servidores públicos (Aguilar, 1993). Sin embargo, a mediados del siglo xx se entendió que si bien el ideal es que la política y la Administración pública guarden su distancia, en la práctica esto era imposible, dada la realidad de que el “gobierno es política” (Appleby, 1999, p. 272). Esta mirada de la burocracia como actor que tiene intereses de distinta índole ayuda a contextualizar lo que pasa en la Administración pública y, por ende, en el aparato burocrático en general (Grindle en Zuvanic *et al.*, 2010).

El siguiente concepto por implementar en este artículo es el de *organización*, que Isuani define como “una construcción social en la cual sus miembros intentan satisfacer una serie de objetivos (individuales y/o grupales, formales y/o reales, internos y/o externos), y cuya concreción esperan alcanzar a lo largo de su permanencia en la misma” (Isuani, 2012, p. 5). La relación entre búsqueda de objetivos individuales a escala organizacional y la política ha sido estudiada con amplitud

desde la década de 1960, con especial referencia a los individuos que hacen parte de la organización (Guiot, 1985; Morgan, 1990; Elmore, 1993).

Haciendo un análisis detallado de los intereses que movilizan a las organizaciones (Isuani, Pereyra y Serafinoff, 2017) y cómo estos afectan las estructuras de las mismas, Schlemenson (1998) realiza su aporte mediante la definición de las cuatro estructuras que coexisten en una misma organización: 1) la estructura formal o la oficial, es decir, la que consta en el organigrama; 2) la estructura presunta, que es la percibida por los miembros de la organización; 3) la estructura existente, que es la que funciona en la realidad; y por último 4) la estructura requerida, que es la ideal y la que acompaña de mejor manera la búsqueda de los objetivos organizacionales.

Mintzberg (1992) reconoce que no siempre los objetivos de las organizaciones son los mismos que poseen sus participantes, “entendiendo a los objetivos como la intensión que se encuentra detrás de una decisión o acción” (Mintzberg, 1992, p. 292). A esto Mintzberg (1992) lo llamaría “organización instrumental, en la cual su director ejecutivo es débil comparado con el agente externo dominante, puesto que debe actuar según la voluntad de este último. Pero en comparación con otros agentes internos, el director ejecutivo tiene mucho poder” (Mintzberg, 1992, p. 381). Hemos traído a colación el concepto de organización instrumental ligado al de burocracia porque será fundamental para comprender el análisis causal en este artículo.

Por último, se encuentra el concepto de *politización*, entendido como la pugna entre diversos actores con resultados inciertos, con lo que se tiene un conjunto de interacciones y fricciones (PNUD, 2015). Monedero (2009, p. 73) afirma que “politizar algo es hacer consciente el conflicto inevitable entre los intereses de los individuos y los del colectivo”, por lo que la participación ciudadana entendida como “el esfuerzo para la renovación de las élites sociales y políticas [...] garantiza una presencia de sectores de la sociedad tradicionalmente excluidos tanto en el acceso a los recursos y al poder como a la normatividad” (Verdesoto, 2000, p. 26). Si bien la participación ciudadana ha sido estudiada en amplitud, es necesario estudiar su relación con lo político (PNUD, 2018) y con la responsabilidad que las burocracias tienen al garantizar que esa participación de los ciudadanos de “a pie” sea efectiva e incida en la mejora de las condiciones de vida de los mismos (Oszlak, 1977; Sánchez, 2009; Hecker, Haklay, Bowser & Makuch, 2018).

La participación ciudadana bien administrada, es decir, aquella que guarda su autonomía, transparencia y progresividad, puede convertirse en una herramienta para el desarrollo y mejora de la calidad de vida de las sociedades latinoamericanas. En el siguiente apartado se realizará un breve recorrido por algunas experiencias relevantes de ejercicios de participación ciudadana en la región latinoamericana.

2. Experiencias de participación ciudadana en la región

En Latinoamérica se ha incrementado la participación ciudadana durante los últimos veinte años (Cruz & Mballa, 2017), sin embargo, aún existen muchos clivajes, sobre todo de índole socio-económico, que no permiten desarrollar de forma plena la participación de la ciudadanía en el contexto político, ya que “la desigualdad sigue siendo el gran escollo a superar, con unos resabios que afectan aún el modo en que la gente participa políticamente” (Noto, 2014, p. 11). Adicional al clivaje socio-económico, persisten taras culturales y discriminatorias que generan desigualdad en la participación, sobre todo a nivel de estudios, identificación étnica y grupos etarios. Por ende,

Se observa que, según el país, son los ciudadanos autoidentificados étnicamente o aquellos con menor nivel de estudios quienes están haciendo un llamado de atención para que las instituciones pongan en práctica nuevos y más eficientes mecanismos para generar agencia política. No obstante, son los jóvenes quienes en todos los casos demuestran altos niveles de desafección respecto de la participación electoral (Noto, 2014, p. 12).

Noto (2014) realiza una clasificación sobre los países latinoamericanos en función de su participación ciudadana. Los clasifica en países de participación estable, tendencia creciente y tendencia decreciente. La mayoría de los países los ha clasificado como estables en relación con la participación política de la ciudadanía, de manera específica la electoral, resaltando que los cuatro países con mayor número de población se encuentran en esta categoría (Brasil, México, Colombia y Argentina). En el segundo grupo se encuentran países que han mostrado una tendencia creciente de participación en los últimos años. La mayoría de ellos contaron con Gobiernos progresistas (Ecuador, Bolivia, Venezuela). El último grupo está conformado por los países con tendencia decreciente (Panamá, Chile, Honduras).

Tabla 1
Tendencia de participación electoral por países

Participación estable	Tendencia creciente	Tendencia decreciente
Uruguay	Ecuador	Panamá
Argentina	Perú	Chile
Brasil	Bolivia	Honduras
Rep. Dominicana	Venezuela	
México	El Salvador	
Costa Rica	Guatemala	
Paraguay		
Colombia		

Fuente: elaboración propia del autor a partir de los datos de Noto (2014).

Venezuela, que en el año 1999 dio inicio a este giro progresista (López Maya en Cruz & Mballa, 2017), consideró fundamental la participación del pueblo en los asuntos públicos. De hecho, “la nueva Constitución Bolivariana consagró en un 37 % de sus artículos los derechos y deberes de la participación ciudadana” (González, 2014, p. 1). Años después, en 2005 surge la principal herramienta de participación ciudadana: los Consejos Comunales (CC), que en la Constitución de 1999 se los denominaba Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP). Los CLPP no tuvieron acogida suficiente, por lo que en 2006 fueron reemplazados de modo definitivo por los CC. Para el año 2009, con el fin de mejorar su diseño, se les dio instrumento normativo mediante la Ley Orgánica de Consejos Comunales. Se considera que, en agosto de 2010, un tercio de la población ya había participado en esta instancia (Goldfrank, 2011).

Por su parte, Chile experimenta un margen de participación ciudadana decreciente. Desde el año 2000 se tenía la impresión de que el país gozaba de una apertura ciudadana. “[...] desde la restauración de la democracia (1990) gobierna una amplia coalición progresista, (con lo que) los ciudadanos se sienten partícipes de las decisiones públicas y ven con razonable optimismo el futuro que como nación se están construyendo” (Emmerich, 2000, p. 49). Sin embargo, esto contrasta con la hipótesis de Noto, quien considera a Chile, para el año 2014, como una de las tres naciones con tendencia decreciente en participación ciudadana, junto con Panamá y Honduras. Mientras que en la mayoría de los países de la región se observa un aumento en la participación electoral, solo en Chile (-36 %) y Costa Rica (-26 %) se observan caídas significativas (PNUD, 2016), experimentando un desgaste en la institucionalidad de la participación electoral (Torres, 2018). Esto, si se considera que a cerca del 40 % de la población ya no le interesa la política, sobre todo desde que el voto ya no es obligatorio (PNUD, 2016).

En Chile, la Ley 20.500 de 2011 crea los Consejos de la Sociedad Civil (CSC) y los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (Cosoc). Los primeros deben constituirse en cada una de las entidades públicas por integrantes de la sociedad civil relacionadas con la competencia del órgano respectivo, mientras que los segundos son los que se construyen alrededor de los municipios (Muñoz, 2018; Torres, 2018). Lo cierto es que “Chile enfrenta hoy un cambio de escala en el debate público. No solo está cambiando la forma en que se diagnostican y analizan los problemas que afectan al país, sino también las demandas de cambio social y las expectativas de transformación referidas a las instituciones” (Márquez, 2015, p. 71).

Por su parte, Brasil se dio a conocer a escala mundial por prácticas de participación ciudadana con el caso del presupuesto participativo de la ciudad de Porto Alegre² (Chamorro, 2016; Cruz & Mballa, 2017; de Sousa Santos, 2004).

2 El presupuesto participativo, promovido por la alcaldía de Porto Alegre, es una forma de gobierno público que intenta romper con la tradición autoritaria y patrimonialista de las políticas públicas, en la cual se recurre a la participación de la población en diferentes fases de la preparación e implementación presupuestaria, con un énfasis especial en la definición de prioridades para la distribución de los recursos de inversión (de Sousa Santos, 2004, p. 27).

La Constitución de 1988 apoya de forma directa la asociación lícita y se le otorga poder a la sociedad civil de intervenir de forma importante en los asuntos del Estado. Tal como lo comenta Hernández, “Brasil es un excelente ejemplo del desarrollo de la ‘innovación democrática’ en América Latina, misma que hace alusión a los mecanismos que se diseñan e implementan con el propósito de incrementar la participación y permitir a los ciudadanos influir en los procesos de toma de decisiones” (Hernández, 2017, p. 1).

El éxito de Brasil obedece a dos razones: 1) la movilización social y sindical profundizada en la década de 1980, resultado de la lucha contra la dictadura militar de Figueiredo; y 2) los estímulos constitucionales del año 1988 a las iniciativas populares de propuestas de ley a los referéndums que se adaptaron en el nivel local (Hernández, 2017, p. 7). Brasil cuenta con organismos gubernamentales para la participación, entre ellos, las Conferencias Nacionales de Políticas Públicas que son “espacios participativos diseñados para deliberar sobre directrices para la formulación de políticas públicas en el ámbito federal” (Pogrebinschi en Hernández, 2017, p. 79).

Como puede apreciarse en estos tres casos regionales, existen ciertos elementos básicos para la consolidación de ejercicios efectivos de participación ciudadana, tales como la voluntad política e ideológica, una legislación propicia y organizaciones o entidades públicas que ayuden a materializar la participación de la ciudadanía. A continuación se resumen los organismos y las leyes respectivas de participación ciudadana vigentes en cada uno de estos países.

Tabla 2
Organismos, leyes y estado de los organismos de participación ciudadana en países analizados

País	Organismos de participación ciudadana	Leyes
Venezuela	Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social y los Consejos Comunales (CC)	Constitución Nacional de 1999, Ley Orgánica del Poder Ciudadano 2001 y Ley de los Consejos Comunales 2006
Chile	Consejos de la Sociedad Civil (CSC) y los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC)	Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2011)
Brasil	Conferencias Nacionales de Políticas Públicas (CNPP)	Constitución Nacional 1988, Ley Federal No. 9.433 de 1997 y la Ley No. 9.790 de 1999

Fuente: elaboración propia del autor a partir de los datos de Goldfrank (2011), Hernández (2017) y Muñoz (2018).

En la región se libra todavía una batalla por la búsqueda de la participación ciudadana. Se requiere que “el Estado integre y represente a los ciudadanos, de que el Gobierno trabaje por y para todos (o, por lo menos, para la mayoría). La persona común siente que su voz no cuenta, o cuenta muy poco” (Emmerich,

2000, p. 49). La parte final de este artículo revisa cómo ha sido el funcionamiento del quinto poder del Estado, ente encargado de materializar esto que se denomina participación ciudadana.

3. La participación ciudadana y su institucionalidad en Ecuador

En la década de 1940, con el presidente José María Velasco Ibarra se enarbolaba el discurso contra partidos/ideologías, estrategia exitosa que luego continuarían utilizando los gobiernos militares de las décadas de 1960-1970 y que, inclusive en la década de 1980, con el derechista León Febres Cordero, se seguiría promulgando para atacar a los partidos reformistas (Montufar, 2004). Durante la década de 1990 el país tuvo un incremento sin precedentes de la participación social en la esfera pública, generado sobre todo por la aparición del movimiento indígena que, sumado a otros movimientos sociales, pusieron en el tablero de la política pública temas como la redistribución de los factores de producción y el reconocimiento de la igualdad de condiciones sin distinción de género, etnia, edad, credo religioso, entre otros (Montufar, 2004; Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades], 2011; Carrera, 2015).

Este es un fenómeno que no se vivió solo en el país, ya que gran parte de la región experimentó el levantamiento de los grupos “invisibilizados” hasta entonces:

Como consecuencia de la acumulación de una enorme deuda social, producto de la consolidación de un modelo neoliberal, en el cual “democracia y desarrollo económico no marcharon a la par”, lo que generó la “insatisfacción de los latinoamericanos con el funcionamiento de la democracia y sus instituciones” (Green en Senplades, 2011, p. 34).

El accionar del pueblo ante las carencias y las promesas incumplidas de los dirigentes políticos “ha sido parte del ordenamiento democrático ecuatoriano y expresa una rutina de acción colectiva contestataria, de resistencia extrema que se manifiesta en momentos de franca degradación de la política institucional, y condensa dinámicas más estructurales de exclusión” (Ramírez en Senplades, 2011, p. 42). En dicho escenario fueron derrocados los presidentes “Abdalá Bucaram (1995), Jamil Mahuad (2000) y Lucio Gutiérrez (2005), en un contexto de crisis política general que se expresaba de modo condensado en el desprestigio completo de las tres funciones del Estado” (Borja, 2016, p. 7).

En ese escenario político de inestabilidad y de una debilitada institucionalidad de lo público irrumpe en el 2007 Rafael Correa, con un discurso en contra de los partidos políticos tradicionales e izquierdistas en el que primaba el pueblo sobre las élites de poder. Con este discurso gana la presidencia y empieza el camino para que en el cantón de Montecristi, provincia de Manabí, luego de una consulta popular a la que le seguirían algunas otras, se conformara la Asamblea Nacional Constituyente que en 2008 daría a luz la Constitución que nos rige hasta la fecha, y en la que se “menciona 86 veces la palabra ‘participación’” (Ospina, 2013, p. 147).

La incorporación al argos institucional del término *participación* está precedido por las diferencias entre la democracia representativa y la democracia delegativa. La primera de ellas está relacionada con la “democracia original”, conocida como democracia directa, que surge del sistema ateniense, en la cual todos los ciudadanos tienen el derecho a opinar y que, en aras de lograr consensos efectivos, decantaría en el sistema parlamentario (Asociación por una Tasa sobre las Transacciones especulativas y por la Ayuda a los Ciudadanos [ATTAC], 2008). Entre tanto, la democracia delegativa ha sido definida por O’Donnell como aquella que es utilizada por líderes, por lo general carismáticos y de gran aceptación popular, que recurren al mecanismo de la consulta ciudadana para legitimar su accionar y “superar los bloqueos o contrapesos impuestos por otros poderes del Estado, recurriendo a la legitimidad derivada del electorado” (O’Donnell en Welp, 2008, p. 118). Es en este contexto constitucional en el que surge el CPCCS, propuesta materializada del proceso de participación ciudadana que por décadas había estado construyéndose desde la ciudadanía misma, sin necesidad de tener un ente estatal que lo regule.

3.1 Antecedentes de la creación del CPCCS, 1997-2008

La institucionalidad de la participación ciudadana en Ecuador se origina luego de que la ciudadanía misma se viera impedida de participar en los asuntos públicos de Estado. Por tanto, la ciudadanía no se encontraba identificada con las medidas gubernamentales, debido a que solo se privilegiaba a ciertos sectores socio-económicos. Este malestar se evidencia con la caída de Abdala Bucaram, momento en el cual se institucionaliza la participación ciudadana mediante la Comisión Cívica Contra la Corrupción. Esta comisión pretendía convertirse en la válvula de escape ante la impunidad mostrada por dicho Gobierno (entrevista a Mónica Arguello, 15/7/2019), ahondada por las fuertes presiones ciudadanas que se empezaron a materializar con antelación, sobre todo desde los gobiernos locales.³

La CCCC inició como una “selección de notables” definidos por el presidente Fabián Alarcón y bajo la dependencia del Ministerio de Gobierno. Era una comisión temporal, que luego de la Asamblea Constituyente de 1998 se consolidó como una institución formal, modificándose la manera de asignación de sus autoridades: pasó de una designación “a dedo” a una democrática por gremios. Eran siete gremios en total. Cada sector seleccionaba a su representante: cámaras, universidades, trabajadores, colegios profesionales, medios de comunicación, derechos humanos y movimientos de mujeres. De esta forma, se convirtió a la institucionalidad de la participación ciudadana en un instrumento del corporativismo (Pachano, 2010; Ospina, 2010).

La CCCC, que convocaba a ruedas de prensa en la cual se presentaban casos importantes que en lo posterior se remitían a la Fiscalía General a la Contraloría General, se convierte en un actor político confrontativo y en una entidad

3 Se destacan las experiencias de los gobiernos de Orellana, Cotacachi, Otavalo, Guamote, entre otros.

observadora que presentaba denuncias. Al final, en el año 2004, luego de las elecciones seccionales de alcaldes, prefectos y consejeros, se genera un cambio de los delegados. Los nuevos representantes estarían vinculados a los distintos partidos políticos, por lo que la comisión se convierte en un espacio de disputa e intereses políticos que fue perdiendo la neutralidad de los casos e investigaciones. Esto transformó a la institución en un ente partidista que cristalizaba su politización. Allí comenzaría el declive institucional, pues las investigaciones anticorrupción y los criterios técnicos no se manejaban con la misma profundidad que antes. En 2008 se crea el CPCCS como una entidad que tendría nuevas competencias: ser parte procesal, ente rector del poder de transparencia y control social y enlace entre la ciudadanía y el Estado.

3.2 Período de la Revolución Ciudadana del CPCCS, 2008-2017

El CPCCS se creó con la finalidad de arrebatar el poder de la representatividad ciudadana a los poderes fácticos que se habían incrustado en el CCCC (entrevista a Mónica Arguello, 15/7/2019). Si bien, el número de consejeros se mantuvo, se modificó el mecanismo de designación, pasando de una estructura colegiada a un sistema de selección meritocrática (concurso de méritos y oposición). Se buscaba que ciudadanos de altos estándares morales y éticos pudieran ocupar los cargos, sin embargo, la política se infiltró en la institucionalidad de la participación ciudadana con la presencia de los partidos Movimiento Popular Democrático y Alianza PAIS, constituyéndose en la “instancia del Estado donde se institucionalizó aquel patrimonio político-ciudadano dentro de un ente burocrático y político-partidario, eficiente para la manipulación de un cuerpo de ideas en su propósito de consolidar el régimen presidencialista reforzado” (Borja, 2016, p. 9).

Luego de la Constitución de 2008, al CPCCS se le otorga la competencia de designar a las primeras autoridades de la Procuraduría, Defensoría, Superintendencia, Contraloría, Fiscalía, miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura (Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008, art. 208). Dado que el CPCCS estuvo conformado en 2008 por personas de distintas clases sociales y económicas, inclusive, hubo un representante de los pescadores, los delegados tenían mayor cercanía y reconocimiento de las necesidades reales de la ciudadanía.

La estructura organizacional del CPCCS también tuvo modificaciones. En 2008, luego de que se da por terminada la CCCC, quedaron conformados dos grupos de servidores públicos: los primeros eran aquellos que habían ingresado al CCCC antes del 2004 mediante procesos de selección exigentes e impersonales, mientras que el segundo grupo estaba constituido por aquellos que ingresaron con procesos de vinculación y selección poco exigentes y sesgados en su mayoría. Hasta el 2008, la CCCC solo tenía oficinas en Quito y Guayaquil, pero con la creación de CPCCS se abrieron oficinas en las 24 provincias del país.

3.3 El CPCCS transitorio, 2018-actualidad

Una vez en el poder, Lenin Moreno necesitaba del nombramiento de las autoridades de control afines a la nueva agenda política de su Gobierno. Es por eso por lo que entre mayo de 2017 (momento en el que se posesiona) y febrero de 2018 (mes en el que se realiza la consulta popular y el referendun constitucional) se designó un nuevo CPCCS elegido de forma discrecional y subjetiva, con designación de ternas desde el Ejecutivo. De este modo, el país regresó a la forma de designación de veinte años atrás, al del “Consejo de los notables” de 1997.

Luego de la designación del CPCCS transitorio, el cual estaría en funciones hasta que se titularizara el otro por vía democrática y definitiva, los cambios no fueron solo de forma sino también de fondo. El Consejo transitorio se dedicó durante el año de funciones, de modo particular, a la evaluación y destitución de las autoridades de control que habían sido elegidas al final del período presidencial de Rafael Correa. De las otras atribuciones, entre ellas, la de la participación ciudadana, lucha contra la corrupción y rendición de cuentas, fue muy poco lo que se pudo avanzar, ya que entre los consejeros no existía ninguna directriz.

En junio de 2019 se posesionó el nuevo CPCCS, el primero elegido por elección popular, modalidad implementada en la consulta popular de febrero de 2018. Sin embargo, los poderes políticos de turno, al no sentirse identificados con el nuevo Consejo, encabezado por el presidente José Tuárez, iniciaron un juicio político en contra de esta mayoría. En agosto de 2019 se destituyó a este nuevo Consejo y asumieron funciones los siguientes en la lista de votados. Se evidencia así que el CPCCS es una entidad en la cual priman los intereses políticos antes que los técnicos (Ospina, 2013).

El desafío a Montesquieu,⁴ al definir la participación ciudadana como un quinto poder del Estado, ha resultado hasta el momento un ensayo sociopolítico con más errores que aciertos. En la actualidad se encuentran en curso varias iniciativas de consulta popular que buscan conocer si dicho Consejo debe desaparecer o, como alternativa, continuar pero sin su principal competencia actual, que es la de designar a las autoridades de control y que esta regrese a la Asamblea Nacional.

A continuación se presenta una sistematización de las principales dificultades que atraviesa el CPCCS como consecuencia de la politización de dicha entidad. Los ocho problemas que observamos buscan distinguir de mejor manera los principales efectos de la politización de la participación ciudadana en sus dos niveles: 1) a nivel de la organización burocrática y su legitimidad; y 2) en el ejercicio del derecho de participación de la ciudadanía en general.

4 Montesquieu, contra el absolutismo monárquico francés que él mismo experimentó durante el siglo XVIII, propuso una nueva división de poderes del Estado: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Con la Constitución de 2008, en Ecuador se pasa de tres a cinco poderes, sumando a los tres primeros los poderes Electoral y de Participación Ciudadana y Control Social.

Tabla 3
Principales consecuencias de la politización del CPCCS

Efecto	Problemática
Corporativización/oligarquización	Los representantes (consejeros del CPCCS) no actúan en defensa de los intereses de los representados, sino de corporaciones o grupos de poder.
No representatividad	Es casi imposible que con un número tan reducido de personas (siete) se pueda expresar o representar a la diversidad del país, como se establece en la misma Constitución.
Régimen presidencialista reforzado	Si bien en algo se disminuyó con el cambio de elección de los consejeros, al pasar de la “meritocracia” a la elección popular, la entidad sigue presentando una fuerte carencia de autonomía.
Discurso participacionista retórico	La oferta participacionista, engalanada con una retórica rica en principios, en la vida real “se licúa”.
Sustracción de atribuciones	Sustraer atribuciones a la Asamblea Nacional, el órgano de la Función Legislativa que representa de manera genuina la diversidad política y partidaria de la sociedad.
Alta burocratización	Burocratiza la gestión de la participación ciudadana.
Deficiente rendición de cuentas	Confunde la rendición de cuentas con la mercadotecnia publicitaria.
Corrupción	No ha cumplido en caso alguno su función de ente en la lucha contra la corrupción.

Fuente: elaboración propia del autor a partir de Pachano (2010) y Borja (2016).

4. Conclusiones

La participación ciudadana ha sido reconocida como un derecho mediante diversos tratados, pactos, convenciones y otros instrumentos internacionales desde finales del siglo XVIII. Este derecho, aunque reconocido, sigue siendo causa de luchas sociales y reivindicación de muchos pueblos y colectividades que aún se encuentran invisibilizadas. El ser humano, que es en esencia un ser político, necesita ser parte de los medios democráticos en los cuales sea escuchado y pueda tomar decisiones en su beneficio.

Es por esto por lo que los Estados y sus burocracias tienen la responsabilidad de velar para que este derecho se garantice, con el fin último de gozar de una vida de calidad. El problema se presenta en el momento en que esa esencia política del ser humano, entendiéndose por intereses y objetivos personales puestos por encima de los colectivos, se politiza, sea por decisiones desde dentro de ella o de la supraestructura, con el objetivo de propender hacia una participación digna de un pueblo soberano.

El experimento de la creación del quinto poder en Ecuador, con la consigna de que sea el ciudadano de “a pie” quien lo posea, no ha resultado del todo satisfactorio. Son los miembros de las organizaciones quienes plasman sus intereses en el quehacer organizacional. Este es el reflejo del grado de politización

que ha experimentado el aparataje estatal destinado a representar los intereses del mandante. Desde su creación, el CCCC evidenció que los grupos de poder, primero los colegiados y luego los partidos políticos, son los que han dominado dicha entidad, para luego, en el año 2018, hacerse más explícita la intervención política con la creación de un CPCCS a la medida del poder de turno.

El reto es evaluar una a una las competencias que posee en la actualidad el CPCCS y definir si el ejercicio de la transparencia, el control social y la designación de las autoridades de la Función Judicial y Electoral pueden, de manera efectiva, re caer dentro de sus atribuciones sin los empeños e intereses políticos que la han caracterizado desde el momento de su creación. Si bien, estas consideraciones no desvanecerán del todo la politización de dicha entidad, por lo menos hará más dificultoso el tratar por parte de los poderes fácticos de direccionar a la burocracia y al aparataje estatal a su favor, y no hacía los intereses de la ciudadanía, que es el “deber ser”.

5. Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (1993). *La implementación de las políticas*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Appleby, P. (1999). El gobierno es diferente. En J. Shafritz & A. Hyde, *Clásicos de la administración pública* (págs. 263-272). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Arguello, M. (25/7/2019). Especialista del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Guido Moncayo, entrevistador. Quito.
- Aristóteles (1910). *La política*. Sevilla: Cervantes.
- Asamblea Nacional Constituyente (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Asamblea Nacional.
- Asamblea Nacional Francesa (1979). Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789. Recuperado el 18/2/2020 de https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf
- Asociación por una Tasa sobre las Transacciones especulativas y por la Ayuda a los Ciudadanos [Attac] (2008). *Primer diccionario altermundista*. Buenos Aires: Capital intelectual.
- Borja, R. (2016). *La participación ciudadana en Ecuador*. Quito: Corporación Participación Ciudadana.
- Carrera, F. (2015). La participación ciudadana y control social en Ecuador. *Uniandes Episteme: revista de Ciencia, Tecnología e Innovación*, vol. 2, 47-65.
- Chamorro, E. (2016). *La función de transparencia y control social*. Quito: Universidad Central del Ecuador.
- Chamorro, M. (2016). Participación ciudadana en América del Sur: institucionalidad y acciones ciudadanas tras la dictadura en Argentina y Brasil. *CES Derecho*, vol. 7, n.º 1: 26-38.
- Cruz, L., & Mballa, L. (2017). Mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas en América Latina. *Revista Políticas Públicas*, vol. 10: 1-25.

- Cunill, N. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. *Reforma y Democracia CLAD*, 1-20.
- De Sousa Santos, B. (2004). *Democracia y participación: el ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*. Quito: Ildis.
- Elmore, R. (1993). Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. En L. Aguilar, *La implementación de las políticas*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, 186-249.
- Emmerich, G. (2000). Democracia y participación en América Latina. *Araucaria*, n. 4, 42-69.
- Foucault, M. (2007). *Historia de la sexualidad. 1- La voluntad de saber*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Goldfrank, B. (2011). Los consejos comunales: ¿Avance o retroceso para la democracia venezolana? *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. n.º 39, 41-55.
- González, M. (2014). *¿Venezuela: de la participación ciudadana al Estado comunal?* Caracas: UCAB.
- Goodnow, F. (1999). Política y administración. En J. Shafritz, & A. Hyde, *Clásicos de la Administración Pública* (págs. 97-102). Ciudad de México: FCE.
- Guiot, J. (1985). *Organizaciones sociales y comportamientos*. Barcelona: Herder.
- Hecker, S., Haklay, M., Bowser, A., & Makuch, Z. (2018). *Citizen Science: Innovation in Open Science, Society and Policy*. Londres: UCL Press.
- Hernández, N. (2017). Innovación democrática y participación ciudadana en Brasil (2005-2012). Ciudad de México: Relacso-Flacso-Sede México, 1-21.
- Isuani, F. (2012). *Regulación y autonomía en las organizaciones*. Berlín: EAE.
- Isuani, F., Pereyra, E., y Serafinoff, V. (2017). Burocracias estatales en la mira: notas para el análisis de la experiencia argentina a partir de la exploración en distintos sectores de política. *9.º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (Alacip)* (págs. 1-35). Montevideo: Alacip.
- Márquez, R. (2015). *Desarrollo humano en Chile: los tiempos de la politización 2015*. Santiago: PNUD.
- Mintzberg, H. (1992). *El poder en la organización*. Barcelona: Ariel.
- Monedero, J. (2009). *El gobierno de las palabras: política para tiempos de confusión*. Madrid: FCE.
- Montúfar, C. (2004). Antipolítica, representación y participación ciudadana. *Ecuador debate* n.º 62, 83-102.
- Morgan, G. (1990). *Imágenes de la organización*. Madrid: RA-MA.
- Muñoz, W. (2018). La participación ciudadana en Chile. El caso de los Consejos Comunales de la Sociedad Civil en la región del Biobío. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 203-231.
- Nosetto, L. (2014). Michel Foucault y la antipolítica. Figuras de la politización y política de la verdad. *El banquete de los dioses*, vol. 2: 140-172.
- Noto, G. (2014). *Ciudadanía política: voz y participación ciudadana en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

- Organización de las Naciones Unidas [ONU] (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Recuperado el 18/2/2020 de https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf
- Ospina, P. (2010). *Corporativismo, Estado y revolución ciudadana. El Ecuador de Rafael Correa*. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- _____. (2013). La participación ciudadana en Ecuador. En G. Benavides, & G. Chávez, *Horizonte de los derechos humanos Ecuador 2012*. Quito: UASB-Sede Ecuador, 147-161.
- Oszlak, O. (1977). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. *Cedes/G.E. Clacso*. vol. 8: 1-32.
- Pachano, S. (2010). *Democracia representativa y mecanismos de democracia directa y participativa*. Quito: Ildis.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2018). *¿Qué entendemos por participación ciudadana?* México: PNUD.
- _____. (2016). *Participación electoral: Chile en perspectiva comparada 1990-2016*. Santiago de Chile: PNUD.
- _____. (2015). *Desarrollo humano en Chile: los tiempos de la politización*. Santiago de Chile: PNUD.
- Sánchez, M. (2009). La participación ciudadana en la esfera de lo público. *Espacios públicos*: 85-102.
- Schlemenson, A. (1998). *Análisis organizacional y empresa unipersonal*. Buenos Aires: Paidós.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2011). *Tendencias de la participación ciudadana en el Ecuador*. Quito: Senplades.
- Shafritz, J., & Hyde, A. (1999). *Clásicos de la Administración Pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Torres, N. (2018). Crisis política y politización ciudadana: análisis de la relación entre política y ciudadanía en Chile en el momento político actual. *Ciencia política*, vol. 13: 223-250.
- Verdesoto, L. (2000). *El control social de la gestión pública*. Quito: Editorial Abya-Yala.
- Welp, Y. (2008). La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, n. 31. Quito: Flacso.Sede Ecuador: 117-130.
- Wilson, W. (1999). El estudio de la administración. En J. Shafritz, & A. Hyde, *Clásicos de la Administración Pública*. Ciudad de México: FCE, 73-96.
- Zuñanic, L., Iacoviello, M., y Rodríguez, A. (2010). La burocracia en América Latina. *Latin American Studies*, Harvard University.

Aplicación de informática forense en auditorías gubernamentales para la determinación de indicios de responsabilidad penal con delitos informáticos en Ecuador, México y Perú, 2007-2019¹

Application of Forensic Computing in Government Audits for the Determination of Trace of Criminal Responsibility with Computer Crimes in Ecuador, Mexico and Peru, 2007-2019

Stalin Xavier Caraguay Ramírez

Consultor independiente, Ecuador

Correo electrónico: sxavyer@hotmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6027-786X>

Recibido: 28-mayo-2019. Aceptado: 6-febrero-2020.

Resumen

El objetivo de este artículo es comparar la aplicación de la informática forense en auditorías gubernamentales, herramienta para la determinación de indicios de responsabilidad penal relacionados con delitos informáticos, en Ecuador, México y Perú. Enfatizamos el caso ecuatoriano al identificar las técnicas aplicables de análisis forense en materia de tecnologías de la información y comunicación. Analizamos los delitos informáticos tipificados en el Código Orgánico Integral Penal (COIP) sobre la base del Manual General de Auditoría Gubernamental (MGAG) y en las Normas Ecuatorianas de Auditoría Gubernamental (NEAG) para luego, por último, explicar cómo la informática forense contribuye en los procesos de auditoría efectuados por la Contraloría General del Estado (CGE). Este artículo acude al método comparativo mediante el uso de documentación normativa,

¹ Este artículo contiene elementos de la investigación titulada “Informática forense y auditoría gubernamental, una herramienta para la determinación de indicios de responsabilidad penal relacionados con delitos informáticos”, realizada en el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) para la obtención del grado de magíster en Auditoría Gubernamental y Control, cohorte 2017-2019.

legal y científica para identificar las similitudes, diferencias y equivalencias de los tres casos presentados.

Palabras clave: informática forense, auditorías gubernamentales, Contraloría General del Estado, indicios de responsabilidad penal, Código Orgánico Integral Penal.

Abstract

The aim of this article is to compare the application of forensic informatics in government audits, a tool for determining indications of criminal responsibility related to computer crimes, in Ecuador, Mexico and Peru. We emphasise the Ecuadorian case by identifying the applicable forensic analysis techniques in the field of information and communication technologies. We analyse computer crimes typified in the COIP on the basis of the MGAG and the NEAG to finally explain how forensic informatics contributes to the audit processes carried out by the CGE. This article uses the comparative method through the use of normative, legal and scientific documentation to identify the similarities, differences and equivalences of the three cases here presented.

Keywords: computer forensics, government audits, Office of the Comptroller General of the State, evidence of criminal responsibility, Organic Criminal Code.

1. Introducción

El 3 de diciembre de 1927 se creó la Contraloría General de la Nación (CGE) de Ecuador, cuya misión ha sido controlar los recursos públicos para garantizar su uso efectivo en beneficio de los ecuatorianos (CGE, 2017). Según lo establecido en el artículo 18 de su Ley Orgánica, la CGE ejecuta auditorías gubernamentales y exámenes especiales constantes con técnicas y normas nacionales e internacionales presentes en el Manual General de Auditoría Gubernamental (MGAG, 2003) y en las Normas Ecuatorianas de Auditoría Gubernamental (NEAG, 2002). La CGE cuenta con distintas herramientas, entre ellas, la informática forense, la cual garantiza la seguridad de la información, prevención y corrección de infracciones mediante la investigación de los sistemas informáticos para recolectar evidencia válida de su vulneración (Canedo, 2010). Sin embargo, el problema es que el MGAG y las NEAG, aun cuando son las herramientas que regulan el desarrollo de la auditoría gubernamental en Ecuador, no contienen normativa expresa o procedimientos de informática forense que hacen parte de la auditoría forense.

El auge de las tecnologías de la comunicación y la información (TIC) en la Administración pública (Pardo, 2011) y el desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones han hecho que las instituciones públicas de Ecuador, entre otras medidas, implementen sistemas informáticos para la gestión de sus recursos (Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información [Mintel], 2016). Sobre todo, después de que veinte de los treinta y dos Gobiernos que integran la Organización de los Estados Americanos (OEA) observaran en el año

2012 un aumento en la frecuencia de incidentes cibernéticos en comparación con el año 2011 (OEA, 2013), siendo el mínimo incremento reportado entre el 8 % y el 12 % y un incremento máximo del 40 %, lo que evidencia el riesgo tecnológico al que se encuentran expuestos los recursos públicos.

Pese a que las entidades públicas de Ecuador implementan el Esquema Gubernamental de Seguridad de la Información (EGSI), que contiene directrices para la gestión de la seguridad de la información (Secretaría Nacional de Administración Pública [SNAP], 2013), existe la probabilidad de que la integridad de los recursos públicos se vulnere con la ocurrencia de un delito informático que, según Michael Arias (2006), son actos ilícitos que se ejecutan mediante medios tecnológicos.

En países como México, regulado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la modalidad de auditoría forense existe y “consiste en la aplicación de una metodología de fiscalización que conlleva la revisión rigurosa y pormenorizada de procesos, hechos y evidencias, con el propósito de documentar la existencia de un presunto acto irregular” (ASF, 2018). Mientras que en Perú esta modalidad procura “obtener y analizar la información para evidenciar la ocurrencia de hechos contrarios a las normas legales y de corresponder la cuantificación del perjuicio económico, aplicando procedimientos y técnicas forenses que aseguren la preservación de la cadena de custodia” (Contraloría General de la República [CGR], 2015).

Desde la normativa jurídica, México y Perú han regulado el ejercicio de la informática forense en la auditoría gubernamental. México lo hace mediante la Dirección General de Auditoría Forense (DGAF) y Perú mediante la Directiva de Auditoría Forense. Por su parte, Ecuador no cuenta con una unidad para la práctica de la informática forense en auditorías gubernamentales, tal como se evidencia en la estructura institucional de la Contraloría, definida en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos.

En México, la DGAF utiliza a las TIC para el análisis de componentes y detección de irregularidades (ASF, 2017), mientras que en Perú la extracción de información contenida en archivos y bases de datos se realiza con técnicas como la observación, inspección, conciliación, preservación, recuperación, reconstrucción de archivos, entre otras (CGR, 2015). Esto contrasta con el ordenamiento jurídico de Ecuador, el cual señala que al equipo auditor se podrá incorporar personal multidisciplinario especializado de apoyo (CGE, 2002) con la finalidad de brindar asistencia técnica en las diferentes modalidades de auditoría gubernamental efectuadas por la CGE, que son el examen especial y las auditorías financiera, de gestión, ambiental y de obras públicas (CGE, 2002).

Hay que aclarar que, para la investigación preprocesal y procesal penal, la Fiscalía General del Estado de Ecuador (FGE) dirige el Servicio Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (SNMLCF), organismo público especializado de carácter técnico científico adscrito al Ministerio del Interior (SNMLCF, 2015),

que efectúa pericias de informática forense pero en ningún momento se constituye como herramienta de auditoría gubernamental. La Fiscalía define al SNMLCF como el área de acción “encargada de analizar el contenido digital procedente de fuentes informáticas, electrónicas y telemáticas para la obtención de datos e información” (SNMLCF, 2018).

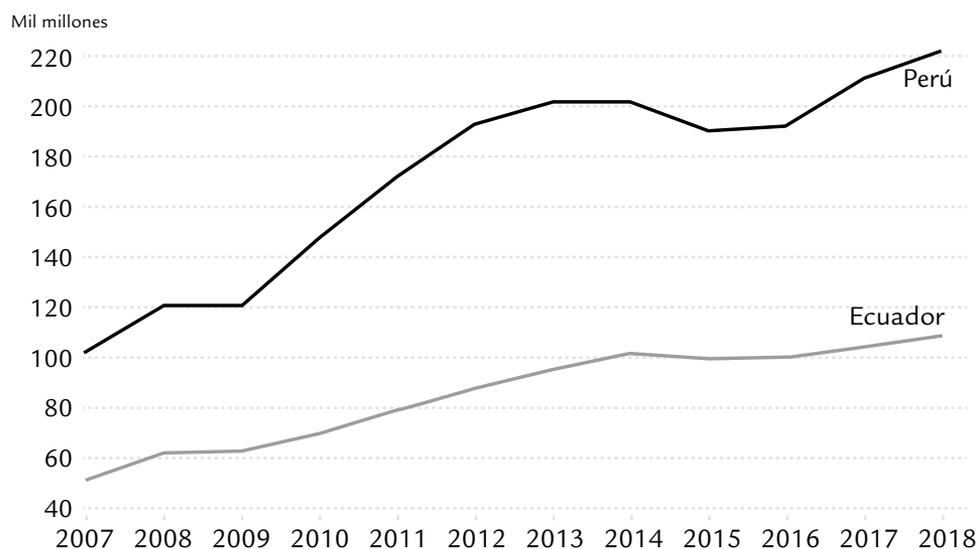
Considerando que la Administración pública debe minimizar los riesgos en la información y proteger de ataques cibernéticos a la infraestructura estatal (SNAP, 2013), resulta importante la aplicación de la informática forense, ya que complementaría el análisis de la evidencia digital para la determinación de indicios de responsabilidad penal relacionados con delitos informáticos en diferentes áreas de la Administración pública (Comisión Técnica Especial de Ética Pública, Probidad Administrativa y Transparencia [Cepat], 2005).

Por lo anterior, el objetivo de este artículo es indagar cómo la aplicación de la informática forense en auditorías gubernamentales se constituye en una herramienta para la determinación de indicios de responsabilidad penal relacionados con delitos informáticos, tomando por casos de estudio a los países de México, Perú y Ecuador, haciendo énfasis en este último. Para dar respuesta se aplicó el método comparativo mediante el análisis de información normativa y legal obtenida de las páginas web de las instituciones públicas objeto de estudio (ASF, CGE, CGR), memorias oficiales de organizaciones reguladoras y fiscalizadoras (Intosai, MCCI, Olacefs), informes de entidades internacionales (Banco Mundial, OEA), decretos ejecutivos, códigos procesales (COIP), entre otros. En dichos documentos se identificaron similitudes, diferencias y se extrajeron datos de las tres experiencias que han demostrado la incidencia de la informática forense en auditorías gubernamentales.

Se escogieron los casos de México, Perú y Ecuador, en razón de que son países de habla hispana que integran la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs) y que han reportado de forma constante e ininterrumpida sus resultados en materia de control de los recursos públicos. De esta manera, la ASF en México gestiona y promueve el desarrollo de las capacidades profesionales de las demás entidades fiscalizadoras superiores (EFS) de la región, mientras que Perú y Ecuador, al integrar la comisión de las TIC de la Olacefs, impulsan la utilización de dichas tecnologías en las demás EFS (Olacefs, 2017). Además, se realizó esta comparación valorando el criterio de acceso a la información, tales como base legal y cifras de valores recuperados, en comparación con otros países de la región que no han publicado la suficiente información que permita el cumplimiento de los objetivos aquí planteados.

Además, la selección de los tres países obedece a varias razones: 1) México reporta los mayores ingresos económicos de la región (Banco Mundial, 2018), por lo que la ASF tiene un gran reto en la fiscalización; y 2) Perú y Ecuador son países que pertenecen a la Comunidad Andina, y como se distingue en el gráfico 1, ambas economías, expresadas en el PIB, crecieron en los últimos diez años con patrones similares.

Grafico 1
PIB de Perú y Ecuador, 2007-2018



Fuente: adaptado de Banco Mundial (2018).

1.1 Evolución histórica conceptual

La evolución de la auditoría se remonta al año 1862, cuando la Ley Británica de Sociedades Anónimas reconoció por primera vez a la auditoría como profesión. Un hito importante en el desarrollo de la profesión ocurrió en Estados Unidos en 1887 con la creación del American Association of Public Accountants, denominado en la actualidad American Institute of Certified Public Accountants, encargado de educar y proporcionar liderazgo a la comunidad de profesionales que lo conforman. A inicios de la primera década del siglo xx, los propietarios de empresas, a mas de requerir los servicios de administradores, demandaron los servicios de auditores como mecanismo de protección ante los fraudes financieros. Debido al crecimiento económico en Estados Unidos y Gran Bretaña, los auditores pasaron de ser descubridores de fraudes a ser evaluadores de estados financieros tanto en empresas, como en bancos y entidades gubernamentales.

En el año de 1987, la National Commission on Fraudulent Financial Reporting, integrada por instituciones privadas, publicó su informe en el que propuso recomendaciones relacionadas con el sistema de control interno, señalando la importancia del ambiente de control, códigos de conducta, la necesidad de disponer de comités de auditoría y auditoría interna activa y objetiva. En el año de 1992, el Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway publicó su informe, el cual constituye un marco integrado de control interno, utilizado para evaluar el control interno en organizaciones de Estados Unidos (Fonseca, 2007). De este modo, la normativa

ecuatoriana vigente se encuentra alineada al concepto histórico de auditoría, ya que el artículo 18 de la LOCGE establece que la auditoría gubernamental consiste en un sistema de asesoría y prevención de riesgos que conlleva la evaluación crítica de la administración de los recursos públicos (CGE, 2002).

En la década de 1970, en Estados Unidos los criminales empiezan a utilizar nuevos medios y conocimientos para actos vandálicos, tales como sabotaje, derechos de autor y modificación de datos, ante lo cual y para contrarrestar estas acciones surge la informática forense en el año de 1984, a cargo del Buró Federal de Investigaciones (FBI, por sus siglas en inglés), el cual creó el programa Computer Analysis and Response Team (CART) con la finalidad de analizar delitos que se cometían utilizando medios informáticos. Tiempo después, en la década de 1990, el FBI consideró a las evidencias digitales como relevantes en un proceso de investigación, dando lugar a la primera conferencia internacional sobre evidencia digital en el año 1993 y a la fundación del International Organization on Digital Evidence (IOCE) en 1995, organismo que emitió un conjunto de principios, procedimientos y métodos aplicables a escala mundial, incluido América Latina, en el proceso de análisis de pruebas digitales (Guerra, 2014).

Ecuador, para garantizar la seguridad ciudadana y el orden público dentro del territorio nacional, así como para prevenir la comisión de delitos, emitió en el 2001 el Reglamento de la Policía Judicial. Además, desde el año 2015 el país cuenta con el Servicio Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (SNMLCF), que tiene por misión el apoyo técnico a la Fiscalía General del Estado (FGE), mas no a la CGE, en materia de ciencias forenses, respetando en todo momento los derechos humanos (Servicio Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses [SNMLCF], 2018).

La evolución de los delitos informáticos inició con el desarrollo de las tecnologías de la información, constituyéndose en uno de los primeros ataques en la historia de Internet el programa Creeper, desarrollado por el ingeniero Bob Thomas en el año de 1971, que aunque fue catalogado como el primer virus informático no causó ningún daño en los equipos infectados. Sin embargo, fue la base sobre la cual se realizó el desarrollo de ataques posteriores que ocasionaron millonarias pérdidas económicas (Loredó, 2013). La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en el año de 1983 inició un estudio para internacionalizar las leyes penales en la lucha del uso indebido de programas informáticos, el cual se publicó en el año de 1986. El informe contiene una normativa, propuestas de reformas y una lista mínima de ejemplos de usos indebidos de dichos programas que podrían prohibirse y sancionarse. Así también, en el año 1992 la OCDE elaboró un conjunto de normas técnicas para implementar un marco de seguridad en los sistemas de información (Acurio, 2018). En tal sentido, la normativa ecuatoriana vigente se encuentra alineada a la evolución descrita de delito informático, toda vez que el Código Orgánico Integral Penal (COIP) vigente, de conformidad con los artículos del 229 al 234, sanciona desde lo penal el cometimiento de delitos contra la seguridad de los activos de los sistemas de información y comunicación (Asamblea Nacional, 2014).

2. Relación entre informática forense, auditoría gubernamental, indicio de responsabilidad penal y delito informático

Rajesh y Ramesh (2016) definieron a la informática forense como la rama de las ciencias forenses que se ocupa de recopilar, analizar y preservar los datos de los dispositivos digitales con la finalidad de utilizarlos para resolver casos criminales y que se puedan presentar como evidencia admisible en el ámbito legal en los tribunales de justicia. Así también, Matthews (2010) la definió como el proceso de localizar, recopilar y organizar información relevante almacenada de forma electrónica, utilizada por lo general en litigios. Dicho autor señala que en el momento en que esta información se ha eliminado o es difícil de adquirir, por lo que se utilizan herramientas forenses para recuperarlas, pudiendo garantizarse la calidad en la cadena de custodia de la evidencia electrónica con la aplicación de buenas prácticas forenses, aspecto importante para un caso legal.

En similares términos, el FBI describió la informática forense como la ciencia encargada de procesar datos electrónicos (López, Amaya y León, 2002), concepto que se relaciona con el de auditoría informática definida como la revisión técnica que se efectúa a los componentes y sistemas de computación de una entidad (Muñoz, 2002). Así también, Arias (2006) definió a la informática forense como el conjunto de técnicas y herramientas que pueden incluirse en una auditoría informática para procesar evidencia digital, facilitando así la solución de problemas relacionados con seguridad informática, sobre todo para las organizaciones que necesitan de una respuesta para sobreponerse al cometimiento de delitos informáticos que surgen por el uso indebido de las TIC (Canedo, 2010).

Desde otra perspectiva, Mark y Chin (2008) conceptualizaron a la informática forense como la ciencia que engloba cuatro elementos clave en la gestión de evidencia digital, que son: identificación, preservación, análisis y presentación; mientras que Wolfe (2003), en su conceptualización, señaló que es la profesión de informática dedicada a encontrar la verdad. Dicho esto, se entiende a la informática forense como parte de una auditoría forense y constituye una ciencia que define métodos y procedimientos para procesar y analizar información almacenada en medios electrónicos mediante la utilización de un *software* especializado con la finalidad de generar evidencia suficiente, competente y pertinente que sustente el cometimiento de hechos ilegales a ser sancionados por las entidades que efectúan auditoría gubernamental.

Villardefrancos y Rivera (2006, p. 4) señalaron que la auditoría gubernamental “es ejercida por numerosas agencias gubernamentales, cuyas investigaciones, por lo general, quedan limitadas al nivel del departamento en cuestión”, mientras que Muñoz (2002) la definió como la revisión exhaustiva, sistemática y concreta que se realiza a todas las actividades y operaciones de una entidad gubernamental. Por lo expuesto, se puede afirmar que la auditoría gubernamental es un proceso administrativo mediante el cual se analiza con sentido crítico las acciones de los servidores públicos que administran los recursos públicos, con el fin de determinar la existencia de irregularidades, que puede ser por ejemplo el cometimiento de un

delito informático, el cual es definido por Córdova, Correa, Echerri y Pérez (2017) como un ataque a un sitio *web*, sistema informático o computador que compromete la confidencialidad, integridad o disponibilidad de un equipo informático o la información almacenada en el mismo. Estos actos, de ser comprobados, dan lugar a un indicio de responsabilidad penal, ya que generan daño o se obtiene ventajas ilícitas de su uso. Para que dichos actos constituyan delito, deben tener algunas características, entre las cuales están: tipicidad,² antijuridicidad,³ imputabilidad⁴ y dolo⁵ (CGE, 2003). Por ende, son sujetos de indicios de responsabilidad los servidores públicos, las personas encargadas de un servicio público, así como las extrañas al referido servicio que incurran en delitos contra la Administración pública (CGE, 2003).

Con lo expuesto se infiere que los delitos informáticos constituyen acciones ilegales ejecutadas con dolo o por negligencia, mediante dispositivos electrónicos, con el objeto de revelar, interceptar, eliminar, transferir, atacar, manipular, divulgar o vulnerar datos e información de sistemas computacionales, afectando su confidencialidad, seguridad, integridad y disponibilidad. Esto origina una responsabilidad penal, siempre y cuando dichas acciones se encuentren tipificadas y puedan ser imputables a los administradores de los recursos públicos.

3. Estándares internacionales para la práctica de informática forense

Se describen a continuación, entre otros, los estándares aplicados en su mayoría en la industria de la informática forense, mismos que son factibles de implementar en entidades públicas. Así, la norma ISO27000, emitida por la Organización Internacional de Normalización, es un conjunto de directrices que garantizan la seguridad de la información, siendo parte de este conjunto el estándar ISO27037, que establece procedimientos para identificar, recolectar, adquirir y preservar una prueba o evidencia digital para fines legales, obtenida de computadores, teléfonos celulares, dispositivos de redes de comunicaciones o medios de almacenamiento.

Otro estándar que regula el ámbito forense es el RFC3227, emitido por la organización internacional Grupo de Trabajo de Ingeniería de Internet, cuya finalidad es guiar los procesos para recopilar y guardar evidencia digital con criterios de orden, seguridad y privacidad que garanticen la integridad en la cadena de custodia; y las normas UNE71505 y UNE71506, emitidas por la Asociación Española de Normalización, que proporcionan una metodología para la gestión, análisis y presentación de evidencias digitales que permiten establecer si una infracción o incidente informático se originó con intención o por negligencia (Gervilla, 2014).

Según manda el artículo 212 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), son funciones de la CGE, entre otras, determinar responsabilidades

2 Adecuación del hecho que se considera delito al tipo descrito en la ley (Márquez, 1992).

3 Conducta contraria al derecho (Zambrano, 2009).

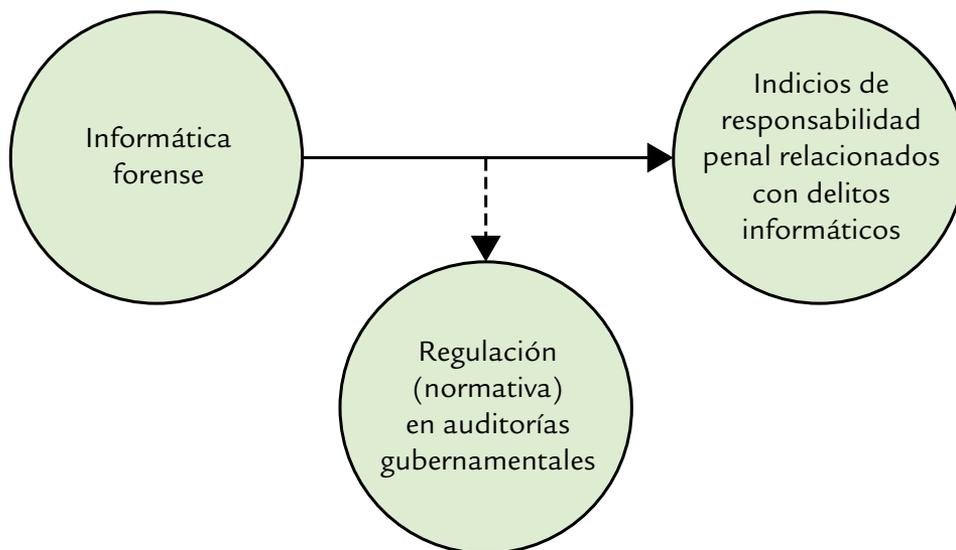
4 Atribuir a una persona las consecuencias de sus actos (González, 1995).

5 Voluntad de cometer un hecho ilícito de manera intencional (Zárate & Eleuterio, 2019).

administrativas, civiles culposas e indicios de responsabilidad penal (CRE, 2008). El artículo 67 de la LOCGE establece que, si durante la auditoría gubernamental se evidencia el cometimiento de delitos que afecten los intereses del Estado y de sus instituciones, dichos resultados se remitirán a la FGE para el ejercicio de la acción penal correspondiente (CGE, 2002).

De esta manera, la relación de causalidad que se presenta en el gráfico 2 nos permite afirmar que aplicar en auditorías gubernamentales los procedimientos de informática forense observando los estándares internacionales ISO27037, RFC3227, UNE71505 y UNE71506, con la finalidad de procesar y analizar información digital, tendría un efecto positivo en la determinación de indicios de responsabilidad penal relacionados con delitos informáticos. Esto en razón de que dichos procedimientos aseguran que la evidencia sea suficiente, competente y pertinente, para sustentar hechos ilegales cometidos en contra de los recursos públicos, objeto de sanción a la que hubiere lugar tanto en la CGE como en la FGE. En la medida en que la CGE regule el desarrollo de la auditoría gubernamental, incluyendo la aplicación de la informática forense, este ente de control complementaría la determinación de indicios de responsabilidad penal relacionados con delitos informáticos, sustentados de manera debida.

Gráfico 2
Relación de causalidad



Fuente: elaboración propia del autor (2017).

4. Normativa sobre informática forense en auditoría gubernamental

En la tabla 1 se exponen los instrumentos legales establecidos en México y Perú para la práctica de la auditoría forense y, de manera consecuente, de la informática forense en los procesos de auditoría gubernamental, con el fin de evidenciar que en Ecuador no se ha definido un marco jurídico para la práctica indicada.

Tabla 1
Ordenamiento jurídico de auditoría forense en México, Perú y Ecuador

País	Normativa vigente relacionada con auditoría forense
México	Reglamento Interior de la ASF de 16 de enero de 2017, publicado en el Diario Oficial (DO) de 20 de enero de 2017, con su reforma publicada en el DO de 13 de julio de 2018; Manual de Organización de la ASF de 18 de abril de 2017, publicado en el DO de 26 de abril de 2017
Perú	Resolución 373-2015-CG de 31 de diciembre de 2015
Ecuador	No definida

Fuente: elaboración propia del autor (2017).

Aunque en Ecuador no existe normativa para la ejecución de auditoría forense, el MGAG emitido por la CGE contiene procedimientos que guían la ejecución de las acciones de control (CGE, 2003). Sin embargo, pese a que dicho manual se encuentra vigente, el mismo se encuentra desactualizado ya que hace referencia al derogado Código Penal que fue reemplazado con la expedición del COIP (Asamblea Nacional [AN], 2014). El MGAG no contiene directrices para los casos en los que, producto de las auditorías, se determinen indicios de responsabilidad penal relacionados con delitos informáticos tipificados en los artículos del 229 al 234 del COIP, conforme se resumen en la tabla 2.

Tabla 2
Delitos contra la seguridad de los activos de los sistemas de información y comunicación en Ecuador

Artículo	Delito	Punición
229	Revelación ilegal de base de datos	1 a 5 años
230	Interceptación ilegal de datos	3 a 5 años
231	Transferencia electrónica de activo patrimonial	3 a 5 años
232	Ataque a la integridad de sistemas informáticos	3 a 7 años
233	Contra la información pública reservada legalmente	5 a 10 años
234	Acceso no consentido a un sistema informático, telemático o de telecomunicaciones	3 a 5 años

Nota. Adaptado de COIP, Suplemento del Registro Oficial (RO) 180 de 10 de febrero del 2014.

Fuente: elaboración propia del autor (2017).

5. Procedimientos y resultados en delitos informáticos

5.1. El caso de México

Una investigación publicada en septiembre de 2017 por un grupo de periodistas independientes en México reveló que en las cuentas públicas del 2013 y 2014 había contratos ilegales por un valor total de 7670 millones de pesos mexicanos (MXN), de los cuales se desviaron 3433 millones de MXN mediante la asignación de recursos federales a ocho universidades públicas. Estas, a su vez, subcontrataron a 186 empresas a las que pagaron por la adquisición de bienes y prestación de servicios sin que dichas empresas existan o tengan la infraestructura y personalidad jurídica para los fines que fueron contratadas. Este caso es conocido como la Estafa Maestra (Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad [MCCI], 2018).

Ante el desvío de estos fondos públicos, la ASF inició doce auditorías forenses en diferentes entidades públicas (MCCI, 2018), las mismas que fueron ejecutadas por la DGAF, que, como se explicó, utiliza a las TIC para el análisis de componentes y detección de irregularidades, obteniendo por resultado, hasta octubre de 2018, cerca de treinta denuncias penales por perjuicio económico de cerca de 5000 millones de MXN, denuncias presentadas ante la Procuraduría General de la República (PGR) para la acción penal correspondiente y su posterior sanción (MCCI, 2018).

Amparados en el artículo 6 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), la ASF fiscaliza la cuenta pública al término de cada ejercicio fiscal en el momento en que el programa anual de auditoría se apruebe y publique en su página *web* (Cámara de Diputados, 2016). En la tabla 3 se detalla la cantidad de auditorías forenses que esta EFS realizó y aquellas que se encuentran en ejecución para la fiscalización de las cuentas públicas de los años 2009 al 2017.

Tabla 3
Auditorías forenses realizadas por la ASF

Año de la cuenta pública fiscalizada	Cantidad de auditorías forenses
2009	7
2010	11
2011	11
2012	17
2013	14
2014	10
2015	14
2016	18

Nota: adaptado de los Programas Anuales de Auditorías para la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas de los años del 2009 al 2017.

Fuente: elaboración propia del autor (2017).

Respecto de las auditorías forenses, la tabla 4 evidencia la cantidad y descripción de las acciones preventivas que se derivaron de estos procesos, tales como la recomendación, solicitud de aclaración y pliego de observaciones. Mientras que entre las acciones correctivas tenemos la promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria y denuncia de hechos (Auditoría Superior de la Federación [ASF], 2018).

Tabla 4
Acciones derivadas del proceso de fiscalización

Tipo de acción	Cantidad
Recomendación	288
Promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal	89
Solicitud de aclaración	56
Promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria	421
Pliego de observaciones	577
Denuncia de hechos	158
Fincamiento de responsabilidad resarcitoria	180

Nota: adaptado de ASF (2018).

Resultado de estas auditorías, la ASF reporta año tras año los montos económicos que han sido recuperados, denominados recuperaciones operadas, esto es, el reintegro al erario del Estado de los valores que fueron empleados de forma incorrecta (Sepúlveda, 2010). Existen, además, otros valores que se encuentran en proceso de recuperación o litigio. La tabla 5 muestra la tendencia ascendente de las recuperaciones operadas, que alcanzan la suma aproximada de MXN 141 millones, los que, por ejemplo, equivalen al 4 % de los 3433 millones de MXN desviados en el caso de la Estafa Maestra, antes descrito.

Tabla 5
Recuperaciones producto de la ejecución de las auditorías forenses
(en millones de pesos mexicanos)

Año cuenta pública	Operadas
2009	13,2
2010	29,0
2011	17,1
2012	3,1
2013	11,6
2014	0,0
2015	0,0
2016	67,3
	141,3

Nota: tomado de ASF (2018).

5.2. El caso de Perú

Para atender las irregularidades que afectan los recursos públicos de este país interviene la CGR por medio del Departamento de Auditoría Forense (DFOR) o de la entidad que haga sus veces. El presunto cometimiento de un delito penal también es investigado de forma complementaria por el Ministerio Público (CGR, 2015). En Perú la auditoría forense es coordinada e instrumental y concluye con la elaboración del informe pericial. La CGR y el Ministerio Público ejecutan acciones conjuntas en la obtención de evidencias que sustenten dicho informe, puesto a disposición del fiscal responsable de la investigación una vez que finaliza las acciones de control (CGR, 2015).

Después de remitirse el informe pericial al fiscal responsable de la investigación, fenece el principio de reserva establecido en la letra n del artículo 9 de la LOSNC, mediante el cual se prohíbe revelar información relacionada con la materia en análisis durante la ejecución de la auditoría (CGR, 2002). Sin embargo, se mantiene la reserva y secreto de la investigación en la instancia fiscal (CGR, 2015), en cumplimiento del numeral 1 del artículo 324 del Nuevo Código Procesal Penal (NCPP, 2004).

Aun cuando existe el sigilo de la información relacionada con los informes periciales forenses, dado que son de carácter reservado y no han sido publicados, en el año 2016 se realizó una encuesta a cuarenta y seis servidores públicos que desempeñan funciones administrativas financieras en Perú, en la cual, entre otros aspectos, se les consultó si consideran necesario la implementación de una auditoría forense con el fin de contribuir en la determinación de responsabilidad penal, obteniéndose como resultado que el 80 % de los encuestados respondió de modo afirmativo (Arohuana, 2016), como se demuestra en la siguiente tabla:

Tabla 6
Necesidad de implementar auditoría forense

Ítem	Grupos sociales	Alternativas						Total	
		Sí	%	No	%	Otros	%	Cantidad	%
1.-	Funcionarios o servidores públicos	37	80	7	15	2	4	46	100
	Total	37	80	7	15	2	4	46	100

Nota. Tomado de Arohuana (2016).

5.3. El caso de Ecuador

El 24 de mayo de 2012 se detectó en el Ministerio del Ambiente (MAE) el desvío de fondos públicos por 7 600 798,00 dólares transferidos de modo electrónico a terceros particulares mediante el uso del Sistema Integrado de Gestión Financiera (eSigef) (MAE, 2018). En otro caso ocurrido en abril de 2013, en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal (GADM) del cantón Riobamba, se utilizó el Sistema de Pagos Interbancarios (SPI) del Banco Central del Ecuador (BCE) para desviar de modo electrónico 13 308 261,00 dólares de la cuenta bancaria

del GADM Riobamba a cuentas bancarias de personas particulares, sin que exista justificación alguna por la transferencia de dichos recursos públicos (CGE, 2013). Ambos casos tienen en común la transferencia de valores monetarios por canales electrónicos oficiales.

Ante estos hechos, el MAE inició en mayo de 2012 un examen especial en el cual se analizaron las transferencias efectuadas a cuentas bancarias de terceros particulares que no tenían relación laboral ni contractual alguna con el citado ministerio. Los resultados de la auditoría revelaron que no fue posible identificar la dirección IP del dispositivo desde el cual se realizaron las transferencias, así como tampoco a las personas que realizaron las transacciones y los usuarios que manipularon las opciones del eSigef para crear en dicho sistema las cuentas beneficiarias (CGE, 2013).

Para el caso del GADM Riobamba, en abril de 2013 la CGE inició un examen especial para el análisis de operaciones, administración de identidades de cuentas de usuarios y monitoreo de transacciones electrónicas efectuadas mediante el Sistema de Pagos Interbancarios (SPI). Sin embargo, se excluyó de la acción de control la revisión de los computadores y del equipamiento utilizado para acceso a Internet, correo electrónico y seguridad de la información, en razón de que fueron incautados por la FGE. Tal como sucedió en el caso anterior, no fue posible identificar las direcciones IP del dispositivo desde el cual se efectuó la transacción como tampoco se pudo rastrear las operaciones electrónicas realizadas (CGE, 2013).

No obstante, para determinar si existió o no el cometimiento de un delito informático, ambos casos expuestos también fueron analizados por la FGE, entidad que procesa en lo penal a los presuntos responsables, entre los cuales se encontró a un exfuncionario público del GADM. En este contexto, el exfiscal general del Estado expresó que:

Es fundamental establecer esos nexos de cooperación, la investigación que la Contraloría realiza, el control gubernamental y que los procesos y resultados de las auditorías, al final del día, van a los jueces; por lo tanto, llevar adecuadamente una auditoría forense bien presentada a los jueces representará, para el trabajo de los fiscales, un apoyo inestimable en cuanto a su labor de investigar los delitos que perjudican al patrimonio del Estado (Olacefs, 2012, p. 18).

Es importante señalar que en los artículos del 19 al 23 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (Locge) se describen las modalidades de auditoría que efectúa la CGE, siendo: 1) examen especial, que estudia aspectos limitados de las actividades realizadas en las entidades públicas con posterioridad a su ejecución; 2) auditoría financiera, que informa sobre la razonabilidad de las cifras constantes en los estados financieros de las entidades; 3) auditoría de gestión, que examina el control interno y la gestión realizada en la institución pública con base en indicadores de desempeño; 4) auditoría de aspectos ambientales, que audita aspectos de impacto ambiental; y 5) auditoría de obras públicas o de ingeniería, que evalúa la administración de las obras en construcción; sin que exista como modalidad la

auditoría forense y como parte de esta la informática forense, con técnicas que permitan el análisis, reconstrucción y validación de información, tales como observación, inspección, conciliación, preservación, recuperación, reconstrucción de archivos, entre otras, observando los estándares internacionales antes descritos.

6. Conclusiones

México y Perú expidieron normativa que regula la práctica de la auditoría forense, contando así con una herramienta para la determinación de indicios de responsabilidad penal relacionados con delitos informáticos, concluyendo de la comparación efectuada que, en esta materia, dichos países muestran un adelanto respecto del nuestro, experiencia que puede ser aprovechada por Ecuador en el desarrollo de políticas públicas que permitan ubicarnos a la vanguardia en el control de los recursos públicos, siendo el reto hacerlo a corto y mediano plazo y bajo los principios de eficacia, eficiencia y calidad.

Se identificaron las técnicas de informática forense aplicables en auditorías gubernamentales para la determinación de indicios de responsabilidad penal relacionados con delitos informáticos, siendo, entre otras, la investigación de los sistemas informáticos con el fin de recabar, analizar, extraer, preservar y presentar evidencia digital de su vulneración o uso en casos criminales, garantizando en todo momento que en el marco del cumplimiento al debido proceso no se alteren los datos de origen, con la finalidad de conservar intacta la validez de dicha evidencia admisible en lo posterior en los tribunales de justicia. La investigación de los sistemas informáticos incluye también la revisión técnica, especializada y exhaustiva que se efectúa a sus instalaciones, telecomunicaciones, mobiliario y dispositivos periféricos, tanto en entornos individuales, compartidos o de redes.

De esta manera, se concluye que otra de las técnicas de informática forense identificadas es la de localizar, recopilar y organizar información relevante almacenada de forma electrónica, inclusive, con el uso de programas informáticos especializados, si esta fue eliminada, para garantizar calidad en la cadena de custodia de la evidencia electrónica utilizada por los administradores de justicia para sancionar el cometimiento de hechos ilegales.

Se analizaron los delitos contra la seguridad de los activos de los sistemas de información y comunicación tipificados en el COIP, sobre la base del MGAG, determinándose que dicho manual y las NEAG, aun cuando son los instrumentos legales que regulan el desarrollo de la auditoría gubernamental en el sector público ecuatoriano y dado que no contienen normativa expresa relacionada con informática forense, están desactualizados. Se concluye que los mismos no guardan relación con la literatura expuesta, ocasionando que mediante los procesos normados de auditoría gubernamental no se garantice en su totalidad el control de los recursos públicos gestionados mediante las tecnologías de la información. Sin embargo, debido a que la creciente tendencia del uso de las TIC (SNAP, 2015) incrementa el riesgo de exposición a delitos informáticos, los cuales buscan de forma ilegal afectar la confidencialidad, seguridad, integridad y disponibilidad de los sistemas

computacionales y sus componentes, es necesario aplicar técnicas de informática forense que, en conjunto con los procedimientos de auditoría ya establecidos en el MGAG de la CGE, fortalezcan el control de los recursos públicos, realizado mediante la auditoría gubernamental y el examen especial.

La contribución de la informática forense en la determinación de indicios de responsabilidad penal relacionados con delitos informáticos sería complementar de forma integral el análisis de la evidencia digital en los procesos de auditoría gubernamental efectuados por la CGE, mediante la utilización de *software* especializado, con técnicas que permitan el análisis, reconstrucción y validación de información, tales como observación, inspección, conciliación, preservación, recuperación, reconstrucción de archivos, entre otras, observando los estándares internacionales ISO27037, RFC3227, UNE71505 y UNE71506, entre otros, para el control y seguimiento de los recursos públicos en las áreas de contratación pública o administrativa, ejercicio de la función pública, sistema financiero, financiamiento ilícito o camuflado de campañas electorales, administración de justicia, endeudamiento público y renegociación de deuda (Comisión Técnica Especial de Ética Pública, Probidad Administrativa y Transparencia [Cepat], 2005), en concordancia con lo establecido en el EGSi respecto de la Administración pública, que “debe propender a minimizar o anular riesgos en la información, así como proteger la infraestructura gubernamental, más aún si es estratégica, de los denominados ataques informáticos o cibernéticos” (Secretaría Nacional de Administración Pública [SNAP], 2013), constituyéndose esta explicación en la respuesta a la interrogante planteada.

7. Referencias bibliográficas

- Acurio, S. (10 de febrero de 2018). *Organización de los Estados Americanos*. Recuperado de http://www.oas.org/juridico/spanish/cyb_ecu_delitos_inform.pdf
- Arias, M. (2006). Panorama general de la informática forense y de los delitos informáticos en Costa Rica. *Revista de las Sedes Regionales*, 141-154.
- Arohuanca, B. (2016). *Auditoría gubernamental y su influencia en la detección y documentación de actos de corrupción en la gestión administrativa de las municipalidades de la región Moquegua, 2014*. Tacna.
- Asamblea Nacional [AN] (2014). *Código Orgánico Integral Penal*. Quito: Publicado en el Suplemento del RO 180 de 10 de febrero del 2014.
- Auditoría Superior de la Federación [ASF] (20 de julio de 2018). Recuperado de <https://www.asf.gob.mx/>
- _____. (2017). *Manual de Organización de la ASF*. Ciudad de México.
- Banco de México [Banxico] (11 de agosto de 2018). Recuperado de <http://www.banxico.org.mx/>
- Banco Mundial (1 de agosto de 2018). Recuperado de <http://www.bancomundial.org/>
- Cámara de Diputados (2016). *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*. Ciudad de México.
- _____. (2000). *Ley de Fiscalización Superior de la Federación*. Ciudad de México.

- Canedo, A. (2010). La informática forense y los delitos informáticos. *Revista Pensamiento Americano*, 81-88.
- Comisión Técnica Especial de Ética Pública, Probidad Administrativa y Transparencia [Cepat] (2005). *Auditoría forense, Herramienta de las EFS en la lucha contra la corrupción*. Quito.
- Comunidad Andina [CA] (20 de julio de 2018). Recuperado de <http://www.comunidadandina.org/>
- Contraloría General de la República [CGR] (2015). *Resolución de Contraloría N.º 373-2015-CG - Auditoría Forense*. Lima.
- _____ (2004). *Nuevo Código Procesal Penal - Decreto Legislativo 957*. Lima.
- _____ (2002). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República - Ley 27785*. Lima.
- _____ (1929). *Decreto Supremo de 26 de septiembre de 1929*. Lima: DO El Peruano de 2 de octubre de 1929. Recuperado de <http://www.contraloria.gob.pe/>
- Contraloría General del Estado [CGE] (2018). *Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la CGE*. Quito: Acuerdo 0003-CG-2018 de 19 de enero de 2018 publicado en el RO Edición Especial 244 de 26 de enero de 2018.
- _____ (1 de diciembre de 2017). Recuperado de <http://www.contraloria.gob.ec/LaInstitucion/Historia/HistoriaCGE>
- _____ (2013). *Informe General DAPyF-0006-2013*. Quito: Informes aprobados CGE.
- _____ (2013). *Informe General DATI-0002-2013*. Quito: Informes aprobados CGE.
- _____ (2003). *Manual General de Auditoría Gubernamental*. Quito: Acuerdo 012-CG-2003 de 6 de junio de 2003, publicado en el RO 107 de 19 de junio de 2003.
- _____ (2002). *Ley Orgánica de la CGE*. Quito: Publicada en el Suplemento del RO 595 de 12 de junio de 2002.
- _____ (2002). *Normas Ecuatorianas de Auditoría Gubernamental*. Quito: Acuerdo 19 CG de 5 de septiembre de 2002, publicado en el RO Suplemento 6 de 10 de octubre de 2002.
- Constitución. (2008). *Constitución de la República del Ecuador, reformada mediante enmiendas constitucionales publicadas en el RO 653 de 21 de diciembre de 2015*. Quito: Publicada en el RO 449 de 20 de octubre de 2008.
- Córdova, J., Correa, P., Echerri, F., & Pérez, J. (2017). Law versus Cybercrime. *Global Jurist*, 1-9.
- Fiscalía General del Estado [FGE] (24 de julio de 2018). Recuperado de <https://www.fiscalia.gob.ec/>
- Fonseca, O. (2007). *Auditoría gubernamental moderna*. Lima: Editorial IICO.
- Guerra, C. (2014). *Análisis y aplicación de software para la recuperación forense de evidencia digital en dispositivos móviles Android*. Quito.
- Gervilla, C. (2014). *Metodología para un análisis forense*. Cataluña: Repositorio Institucional de la Universidad Abierta de Cataluña.
- González, J. (1995). *La imputabilidad en el derecho penal español*. Málaga: Comares.

- Instituto de Altos Estudios Nacionales [IAEN] (10 de diciembre de 2017). Recuperado de <http://www.iaen.edu.ec/lineas-de-investigacion/>
- López, O., Amaya, H., y León, R. (2002). Informática forense: generalidades, aspectos técnicos y herramientas. *Primer Congreso Iberoamericano de Seguridad Informática CIBSI*, 2.
- Loredo, J. (2013). Delitos informáticos: su clasificación y una visión general de las medidas de acción para combatirlo. *Celerinet*, 45.
- Mark, K., & Chin, B. (2008). Computer forensics: from the technological, procedural/organisational and legal perspectives. *International Journal of Liability and Scientific Enquiry*, 335-350.
- Márquez, R. (1992). *El tipo penal*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Matthews, D. (2010). eDiscovery versus Computer Forensics. *Information Security Journal: A Global Perspective*, 118-123.
- Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad [MCCI] (27 de diciembre de 2018). *La estafa maestra: graduados en desaparecer dinero público*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/>
- _____ (28 de diciembre de 2018). *ASF interpone 7 denuncias contra Sedatu y Sedesol por presuntos desvíos*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2018/10/estafa-maestra-auditoria-denuncias-sedatu-sedesol/>
- Ministerio del Ambiente [MAE] (25 de diciembre de 2018). Recuperado de <http://www.ambiente.gob.ec/el-ministerio-del-ambiente-mae-informa-en-torno-al-caso-del-desvio-de-fondos-3/>
- Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información [Mintel] (2016). *Plan Nacional de Telecomunicaciones y Tecnologías de Información del Ecuador 2016-2021*. Quito: Acuerdo ministerial 7 de 26 de abril de 2016, publicado en el RO Suplemento 783 de 24 de junio de 2016.
- Muñoz, C. (2002). *Auditoría en sistemas computacionales*. Ciudad de México: Pearson Educación.
- Organización de los Estados Americanos [OEA] (2013). *Tendencias en la seguridad cibernética en América Latina y el Caribe y respuestas de los gobiernos*. Washington, D. C.
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores [Intosai]. (10 de agosto de 2018). Recuperado de www.intosai.org.
- Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores [Olacefs] (19 de diciembre de 2017). Recuperado de <http://www.olacefs.com>.
- _____ (2012). La auditoría forense fortalece el trabajo de las EFS. *Olacefs*, 18.
- Pardo, L. (2011). Aplicación de las nuevas tecnologías en la administración pública. *Revista de Contabilidad y Dirección*, 105-126.
- Secretaría Nacional de Administración Pública [SNAP] (2015). *Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2014-2017*. Quito.
- _____ (2013). *Esquema Gubernamental de Seguridad de la Información*. Quito: Acuerdo Ministerial 166 de 19 de septiembre de 2013, publicado en el RO Suplemento 88 de 25 de septiembre de 2013.

- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021*. Quito.
- Sepúlveda, I. (2010). La auditoría superior de la Federación: un órgano para la rendición de cuentas. *Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México*, 1-16.
- Servicio Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses [SNMLCF] (10 de febrero de 2018). Recuperado de <https://www.cienciasforenses.gob.ec/mision-vision/>
- _____ (20 de julio de 2018). Recuperado de <https://www.cienciasforenses.gob.ec/servicios-de-criminalistica/>
- _____ (2017). *Estatuto Orgánico*. Quito.
- _____ (2015). *Decreto Ejecutivo 759 de 27 de agosto de 2015*. Quito: Publicado en el RO Suplemento 585 de 11 de septiembre de 2015.
- Villardefrancos, M. d., y Rivera, Z. (2006). La auditoría como proceso de control: concepto y tipología. *Ciencias de la Información*, 4.
- Wolfe, H. (2003). Computer forensics. *Computers & Security*, 26-28.
- Zambrano, A. (2009). *Manual de práctica procesal penal*. Perú: ARA Editores E. I. R. L.
- Zárate, A., y Eleuterio, G. (2019). *Derecho penal parte general*. Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces.

Discursos de los diarios *El Telégrafo* y *El Comercio* durante el referéndum y la consulta popular de 2018 en Ecuador¹

Discourses of El Telégrafo and El Comercio newspapers during the Referendum and Popular Consultation of 2018 in Ecuador

Edison Cristóbal Lalangui Campoverde

Consultor independiente, Ecuador

Correo electrónico: 3facso@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3095-1371>

Recibido: 6-octubre-2019. Aceptado: 4-febrero-2020.

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar los factores que posibilitaron el consenso discursivo entre la prensa ecuatoriana y el Gobierno de Lenín Moreno. Se toma como referencia las noticias, editoriales y artículos de opinión que los diarios de circulación nacional *El Comercio* y *El Telégrafo* publicaron durante la campaña electoral en torno al referéndum y la consulta popular de 2018. Se propone por herramienta teórica y metodológica el análisis crítico del discurso, con el fin de problematizar las diferentes estrategias discursivas que la prensa utilizó para legitimar o deslegitimar el campo de acción de los actores políticos. Por último, se indica cómo los dos diarios apoyan el sentido y las ventajas de las preguntas propuestas por el Ejecutivo.

Palabras clave: *El Comercio*, *El Telégrafo*, referéndum, consulta popular, análisis crítico del discurso, estrategias discursivas, actores políticos.

Abstract

The aim of this article is to analyze the factors that made possible the discursive consensus between the Ecuadorian press and the Government of Lenín Moreno. In

¹ Este artículo contiene algunos elementos derivados de la investigación titulada “Comunicación y discurso: análisis crítico del discurso (ACD) en el consenso de la prensa ecuatoriana durante el Referéndum y la Consulta Popular de 2018”, realizada para la obtención del título en la Maestría en Políticas de Comunicación con mención en Desarrollo Social en el Instituto de Altos Estudios (IAEN) durante el período 2017-2019.

this regard, the news, editorials and opinion articles in the nationwide circulation newspapers *El Comercio* and *El Telégrafo*, published during the referendum and the popular consultation of 2018 electoral campaigns, were taken into consideration. In terms of theoretical and methodological approach, this study proposes a critical analysis of discourse in order to problematize the different discursive strategies by which the written press legitimized or delegitimized the repertoires of political actors. Finally, this article presents how both newspapers supported the reach and advantages of the proposed questions by the Executive.

Keywords: *El Comercio*, *El Telégrafo*, referendum, popular consultation, critical discourse analysis, discursive strategies, political actors.

1. Introducción

En Ecuador, hasta la primera década del siglo en curso, la relación política y económica entre el Estado y los medios de comunicación privados fue muy estrecha, sobre todo porque a partir de 1969, con la Ley de Fomento Industrial, se reconoce al sector mediático como un actor social que cumple con una actividad de transformación industrial en beneficio del país (Ramos, 2012, p. 69). Otro elemento fue la aprobación de la Ley de Radiodifusión y Televisión emitida por el general Guillermo Rodríguez Lara en abril de 1975. En esta Ley se establecía que la otorgación de frecuencias estaría a cargo del Consejo Nacional de Radio y Televisión (Conartel), conformado por representantes del Ejecutivo, las Fuerzas Armadas, las cámaras de producción privadas y dos de las principales asociaciones de medios privados, como la Asociación Ecuatoriana de Radiodifusión y Televisión (AER) y la Asociación de Canales de Televisión del Ecuador (ACTVE), que eran al mismo tiempo concesionarios de frecuencias y parte del órgano regulador.

Como efecto no existía una prohibición sobre el número de frecuencias concedido a una persona o grupo interesado. Por último, a partir de 1996 Conartel empezó a funcionar como la instancia encargada desde lo jurídico de autorizar las concesiones y regular la operación de las frecuencias de radio y televisión en todo el país. Estas competencias, de acuerdo con los historiadores Núñez y Gomezjurado (2014), fueron asumidas el 24 de agosto de 2009, cuando Conartel se fusionó mediante Decreto Ejecutivo con el Consejo Nacional de Telecomunicaciones (Conatel).

El panorama anterior se trastocó con la llegada de Rafael Correa a la presidencia (2007-2017), en una época de profunda desconfianza popular hacia el sistema de partidos políticos. En la década de 1990 Ecuador era visto como uno de los países de la región con más dificultades para generar elementos de gobernabilidad, entendida como la capacidad política y sistemática de mantener el equilibrio dinámico entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, sobre todo después del retorno a la esfera democrática en 1978 (Freidenberg, 2009, p. 10).

Luego de la posesión presidencial de Correa, la disputa entre medios privados y el Gobierno formó parte del contexto nacional e internacional. En el año 2007 el

diario *La Hora* informaba y desaprobaba la disputa entre el Ejecutivo y el Congreso por la destitución de 57 diputados de la oposición como sanción emitida por el Tribunal Supremo (Reyes, 2010, p. 166). Por su parte, en el 2011 el enfrentamiento se dio alrededor de los diarios *El Universo* y el libro *El Gran Hermano*, “frente a lo cual se organizó un enorme *lobbying* internacional, que desembocó en cuestionamientos por parte de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP)” (Reyes, 2014, p. 113).

El interés por intervenir en el ámbito de la comunicación por parte del Ejecutivo aumentó con el objetivo de contrarrestar la producción informativa correspondiente a los medios privados. La iniciativa gubernamental consolidó dos objetivos: por un lado, afianzar los medios estatales ya existentes; y por el otro, impulsar la creación de medios públicos (Gehrke, Lizarazo, Noboa, Olmos y Pieper, 2016, p. 12). De forma simultánea, en el contexto de la nueva Constitución de 2008 el Ejecutivo propone un proyecto de ley sobre la comunicación cuyo resultado no solo se relacionó con la oposición de algunos medios de comunicación, sino por un sector constituido de políticos y empresarios. El respaldo para la materialización del proyecto de ley provenía de medios de información públicos y diferentes colectivos sociales (Lalangui, 2020, p. 47).

Los medios privados se convirtieron en actores políticos opositores al expresidente Correa, no solo por la expedida Ley Orgánica de Comunicación (2013), sino porque durante su Gobierno se suprimieron las exenciones impositivas en el impuesto al valor agregado para el papel de periódico, preferencias arancelarias y descuentos en tarifas postales. Por consiguiente, los medios privados tuvieron que incorporar nuevos salarios para los trabajadores de la comunicación, entre otras medidas (Ramos, 2012, p. 69).

Los representantes de los medios públicos consideraban que la nueva normativa era un reflejo de la regulación y democratización de la comunicación, en especial porque ponía fin a una época de monopolios. También consideraban que se garantizaba la libertad de expresión y el acceso a la información, aspectos que en el pasado representaron un privilegio de las élites. De la misma manera significaba una oportunidad para que exista mayor inclusión, participación ciudadana y que se mejore la calidad periodística.

Bajo esta circunstancia, el diario *El Comercio* se convirtió en un actor antagónico en la construcción del discurso gubernamental de Correa, mientras que, en coalición con el Ejecutivo, el diario *El Telégrafo* se caracterizaría por todo lo contrario, ya que representaba los intereses del oficialismo al ser un medio público. Se pensaba que los antagonismos iban a continuar una vez que Lenín Moreno llegaría a la presidencia, pero ocurrió lo contrario: su discurso de diálogo se direccionó hacia los medios privados. De hecho, una vez que asume la presidencia, afirmó que modificaría la Ley Orgánica de Comunicación (2013) (Labarthe y Saint, 2017, pp. 31-32). De este modo, se pasa del disenso político-mediático al consenso político-discursivo, este último entendido como ausencia de la lucha intertextual

o discursiva entre diferentes medios de información y el accionar gubernamental o estatal en pos de la producción informativa (Reyes, 2014, p. 108).

Así, Moreno propuso acabar con el *autoritarismo*, refiriéndose a que en la anterior administración el acoso judicial, persecución y criminalización hacia los movimientos sociales y periodistas fue permanente. De igual manera, hizo un llamado a la ciudadanía para luchar contra la corrupción e impunidad, expresando que iba a transparentar toda la situación política y económica del anterior Gobierno (Ospina, 2018, p. 5) mediante la ejecución del referéndum constitucional y la consulta popular en febrero de 2018.

De las siete preguntas, dos de ellas formaron parte de la consulta popular. Se preguntaba si se estaba de acuerdo con: 1) la derogación de la Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de la Tierra y Fijación de Tributos (Ley de Plusvalía); y 2) si se incrementaba a 50 000 hectáreas de la zona intangible y reducía del área de explotación petrolera autorizada por la Asamblea Nacional en el Parque Nacional Yasuní de 1030 a 300 hectáreas.

En las otras cinco preguntas, que fueron inherentes al referéndum constitucional, se le preguntaba a la ciudadanía si estaba de acuerdo con: 1) sancionar, inhabilitar y dejar sin bienes a aquellos que cometan actos de corrupción; 2) dejar sin efecto la reelección indefinida de autoridades aprobada por la Asamblea Nacional en el 2015; 3) reestructurar el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) y terminar el período constitucional de sus miembros activos; 4) que los delitos sexuales en contra de niños, niñas y adolescentes nunca prescriban; y 5) que se prohíba la minería metálica en todas sus etapas, áreas protegidas, zonas intangibles y centros urbanos.

Bajo el anterior panorama, vale la pena preguntarnos: ¿Qué factores posibilitaron el consenso discursivo entre la prensa ecuatoriana y el Gobierno de Moreno en torno al referéndum y consulta popular de 2018? ¿Qué tipo de lenguaje se usó en las noticias, artículos de opinión y los editoriales como parte de la narrativa periodística? ¿Qué clase de actores se legitimaron o visualizaron en el consenso político-mediático? Las respuestas a lo anterior abarca tres momentos de análisis: 1) un puente teórico con el análisis crítico del discurso (ACD); 2) análisis y aplicación de las categorías transitividad intertextual con el marco teórico; y 3) conclusiones inherentes al proceso investigativo.

1.1 Metodología

Esta investigación implementa un enfoque cualitativo que pone énfasis en la visión de los actores y el análisis contextual de las relaciones socio-políticas, por lo que parte de la revisión y búsqueda bibliográfica de noticias, artículos de opinión y editoriales entre el 4 de enero y 4 de febrero de 2018, lapso en el que se realizó la campaña electoral. La elección de *El Comercio* para esta investigación obedece en razón de que pertenece al sector mediático privado, es de alcance nacional y, de modo particular, porque fue uno de los medios que más polarizó la relación con

Rafael Correa durante su presidencia. Por su parte, *El Telégrafo* representa el sector mediático público, es de alcance nacional y en el contexto político fue el medio que se alineó con el Ejecutivo.

El motivo por el que se seleccionaron las noticias, artículos de opinión y editoriales se fundamenta, en primer lugar, porque las noticias contienen un valor menos subjetivo debido a que la redacción adopta un estilo impersonal para comunicar los hechos al lector. Contrario a ello, los artículos de opinión y editoriales expresan de manera abierta la postura ideológica del articulista y la línea política del diario. Por lo tanto, son géneros periodísticos distintos que pueden o no coincidir en el análisis coyuntural. De modo que de *El Telégrafo* se escogieron 5 noticias, 2 artículos de opinión y 1 editorial, mientras que de *El Comercio* se seleccionaron 5 noticias, 2 artículos de opinión y 1 editorial que tuvieron el mayor número de visitas en la plataforma digital (consultar anexos) durante la campaña electoral en febrero de 2018.²

2. Análisis crítico del discurso (ACD) o estudios críticos del discurso (ECD)

El análisis crítico del discurso se ha caracterizado por utilizar enfoques de investigadores europeos como Teun van Dijk (1995, 2002, 2011) y Norman Fairclough (1989, 1995). Situación que se repite en la mayoría de países latinoamericanos, con cierta diferencia en Colombia, Chile y Venezuela, en donde existen autores que en las dos últimas décadas se han involucrado con el discurso y evolución del ACD.³ A manera de ilustración, se puede considerar los aportes de Neyla Pardo (2013), Adriana Bolívar (2007), Carlos del Valle (2011), entre otros, cuyas referencias conceptuales toman la posta en el estudio del discurso como disciplina autónoma.

Teun van Dijk se ha convertido en uno de los precursores del ACD aplicado a la prensa. Según van Dijk (2015), el análisis sobre el discurso, que surge en la década de 1970, estuvo orientado al análisis de la conversación como unidad fundamental del uso del lenguaje, desplazando de esta manera el análisis sobre el nivel de las palabras y oraciones. Durante esta misma década, Dell Hymes introdujo desde la antropología el concepto de “evento comunicativo”, lo que implicó un cambio con la lingüística estructural y generativa de la época (van Dijk, 2015, p. 17).

Según van Dijk, el investigador que inició en Reino Unido el debate de la lingüística funcional y análisis de la literatura fue Halliday. Así, el nacimiento de los estudios del discurso se relacionó con el surgimiento de la semiótica, en especial en el escenario de la literatura. Por su parte, la década de 1980 albergó categorías

2 Las visualizaciones se las revisó hasta el 15 de marzo de 2019. Se realiza esta aclaración porque el número de visitas se modifica con el ingreso o lectura de nuevos usuarios.

3 Entre los autores que edifican los cimientos sobre el campo discursivo se encuentran Valentín Volóshinov (1895-1936), Mijaíl Bajtín (1895-1975), entre otros. En el caso de Volóshinov (2003), su análisis no se focaliza de forma directa sobre el discurso, su reflexión gira alrededor de la lengua y el enunciado, elementos que se consideran como el punto de partida para entender la relación con el discurso. Similar posición mantiene Bajtín (2011), en especial porque considera que el enunciado es como una unidad de la comunicación discursiva (Lalangui, 2020, p. 15).

analíticas y las nociones propias del discurso como cohesión, coherencia, macroestructuras, superestructuras y otros elementos que aparecen en un nivel de autonomía sobre la lingüística y la gramática oracional (van Dijk, 2015, p. 17).

Van Dijk explica que existieron dos situaciones que permitieron la creación del ACD a finales de la década de 1980 e inicios de la de 1990. La primera se relaciona con las estrategias de comprensión sobre el discurso, las cuales tienen que ver con los modelos mentales que representan la situación de referencia de los discursos. La segunda se sumerge en los estudios sobre el racismo de la prensa, como parte de la teoría discursiva sobre las noticias, área ignorada en su totalidad en los estudios de comunicación y periodismo hasta ese entonces.

Desde este contexto van Dijk contribuye a la fundación del ACD como una extensión de la lingüística crítica impulsada en 1979 por Roger Fowler, Gunther Kress, Bob Hodge y Tony Trew. Para la década de 1990 el paradigma del ACD se consolida con la publicación titulada *Racism at the Top*,⁴ trabajo que representaba un entramado de preocupaciones sobre el discurso como fenómeno social, cultural y cognitivo, de tal manera que desde allí se inician los estudios comparativos y oposicionales sobre las estrategias del discurso periodístico. En especial, se intenta divulgar los textos implícitos, la estructura periodística y las interacciones discursivas en todos los niveles: sintaxis, semántica, estilo, retórica, actos del habla, entre otros (van Dijk, 2015).

En la misma línea, Pardo (2013) considera que los estudios críticos del discurso (ECD) tienen origen en la década de 1990 cuando un grupo de intelectuales pertenecientes al grupo de Constanza y los teóricos del Simposio de Ámsterdam estaban interesados en explicar o descifrar la razón por la cual mediante el discurso público se pone de relieve la lucha entre el poder, la dominación y el conflicto de intereses. De igual forma, indica que la perspectiva crítica de los ECD se asoció con los principios de la escuela de Frankfurt. Por tal motivo, los conceptos más relevantes para la comprensión de la realidad social impulsados por este paradigma se relacionan con el *poder* y la *ideología*, cuyo mecanismo guarda relación con “la apropiación de la hermenéutica, la explicación de las estrategias discursivas, el reconocimiento de los factores contextuales en la interpretación y la adopción de un lugar político desde el cual se investiga” (Pardo, 2013, p. 67).

Van Dijk se caracteriza por proponer una posición histórica, social, cognitiva y lingüística frente a los datos. Esto implica descifrar las ideologías y las formas simbólicas del poder en el mundo social. Para Pardo, la fundamentación teórica de van Dijk se vincula con la articulación transdisciplinaria e interdisciplinaria a la que corresponde el ACD desde la década de 1970. El objetivo del ACD como lo plantea van Dijk (2002) es denunciar discursos relacionados con discriminación, legitimidad política, económica y mediática, desigualdad social o cultural y dominación a diferentes grupos sociales. Por tanto, los medios de comunicación, junto con otros grupos sociales, como los políticos o empresarios, son los que tienen

4 En este trabajo, van Dijk, Ruth Wodak y un equipo de jóvenes investigadores realizaron una serie de proyectos sobre la inmigración en siete países de Europa (van Dijk, 2015).

una mayor influencia en la vida cotidiana de las personas, ya que “el discurso de los medios es la principal fuente de conocimiento de la gente” (van Dijk, 2000, p. 36). Por lo tanto, el ACD “facilita la comprensión y a veces la transformación de las relaciones sociales porque no solamente se describe o explica, sino que activamente toma una posición” (van Dijk, 2002, p. 20).

Otro de los autores que para Pardo es relevante en la reflexión sobre los ECD es Norman Fairclough, investigador inglés que propone el ACD como la unión entre los análisis lingüísticos y sociales. Así, su propuesta establecerá estructuras semióticas y eventos sociales en los cuales los textos estarán mediados por un orden discursivo. Para Fairclough los ECD abarcan todos los espacios sociales, culturales y discursivos en los que transita el ser humano en el marco de los estudios de las relaciones, identidades y representaciones sociales. Así, sus principios teóricos y metodológicos se relacionan con los hechos que ocurren y cómo se articulan a los procesos sociales. Toda expresión discursiva constituye un elemento de las prácticas sociales cuya semiosis abarca tres aspectos: discurso, género y estilo, según Fairclough.

El discurso es entendido como la representación de las prácticas sociales, mientras que el género es la expresión o la acción de dichas prácticas y el estilo es visto como marcadores de identificación (Stecher, 2009, p. 101). En esencia, los ECD rescatan “el carácter eminentemente semiótico del discurso y, en particular, su carácter lingüístico, ubica los estudios críticos del discurso más allá de un ejercicio disciplinar para desentrañar las luchas del poder, que se instauran en distintos ámbitos de la sociedad” (Pardo, 2013, p. 74).

Recopilando lo anterior, se entiende por ACD aquel planteamiento crítico que frente al acto discursivo intenta descubrir, revelar y divulgar todo aquello que es implícito en el uso del lenguaje “a partir de las contribuciones de la lingüística general, la sociolingüística, la pragmática, la psicología cognitiva, el análisis conversacional y discursivo y las teorías sociales” (Franquesa, 2002, p. 459). Por tanto, el ACD se relaciona con la ideología, los conocimientos y las creencias sobre la realidad a partir de las categorías de transitividad e intertextualidad.

Según Norman Fairclough (1989), la transitividad es el espacio en el cual se cruzan los eventos, las acciones y atribuciones. Los eventos se refieren a los sujetos que pueden ser animados (seres humanos) o inanimados (eventos, instituciones, objetos o cosas), por consiguiente, están acompañados de verbos que ilustran quién y cómo ejecuta la acción. En el caso de las acciones, estos elementos son los que reflejan un tipo de diálogo entre los protagonistas de la acción y el objeto/suceso. Por último, las atribuciones se refieren a las características o cualidades de los sujetos o instituciones que reciben mayor poder de enunciación o carga semántica en el texto (Franquesa, 2002, pp. 455-456).

Por su parte, la intertextualidad, de acuerdo con van Dijk (1997), representa en el texto el proceso de relación dialéctica entre una palabra y otra. En tal escenario, la intertextualidad busca identificar a partir de la transitividad de qué manera

las noticias, artículos de opinión y editoriales mantienen una correlación discursiva (van Dijk, 2011, pp. 60-61). En otras palabras, la transitividad intertextual⁵ trasciende la frontera del texto o el valor expresivo para establecer conexiones semánticas y discursivas con otras oraciones, párrafos o discursos.

3. Transitividad intertextual de los diarios *El Comercio* y *El Telégrafo*

A continuación, veremos cómo el elemento que distingue a Lenín Moreno de Rafael Correa en el contexto de la consulta popular y el referéndum del año 2018 es la retórica del *diálogo* mediático y social. De la misma manera, se observará los mecanismos periodísticos que utilizan los diarios *El Comercio* y *El Telégrafo* para impulsar y apoyar de forma conjunta con la administración de Moreno el “Sí” en la campaña electoral.

3.1. Consulta popular

Si bien, la palabra “consulta “popular” se repite con mayor frecuencia en las publicaciones de *El Comercio* y *El Telégrafo* (ver anexos), para este último dicha palabra se convertirá en el evento más importante del país. “La consulta se aplicará de manera inmediata y obligatoria [...]” (noticia 3, *El Telégrafo*). De igual manera, en el escenario de las atribuciones, la misma palabra aparece como extensión de cambio. “En la práctica, en caso de ganar el Sí, la parte intangible crecerá en 62.188 adicionales que se distribuirán en la zona norte del Parque, paralelo al ITT [...]” (noticia 5, *El Telégrafo*).

En *El Comercio* la principal característica radica en no utilizar un nuevo sujeto para contrastar o deslegitimar las ventajas de la “consulta popular”. Al contrario, de forma explícita apelan a un actor político con la intención de resaltar o legitimar las atribuciones positivas de la misma. “La consulta es ciudadana, no le pertenece a ningún partido político, no tiene dueño, es una herramienta válida de democracia directa, que va a permitir el inicio de un proceso de democratización, refirió el legislador Henry Cucalón” (noticia 1, *El Comercio*).

A continuación, el artículo de opinión publicado por *El Comercio* propone reforzar los beneficios de la consulta, de forma particular en el horizonte de la participación ciudadana. Por lo tanto, las atribuciones que rodean al ítem “consulta popular” se basan en explicar y reforzar porqué se debe apoyar las siete preguntas:

Habrá más recursos para inversión social [...] Más personas podrán aspirar a ser elegidas para cargos públicos. Nuestros hijos, hermanos, sobre todo los jóvenes, incluso cada votante, podrán ser elegidos, en vez de que vuelvan los mismos [...] Por todo ello, aprovechar un espacio de participación y votar sí en la consulta es hacer lo que le conviene a la gente (artículo de opinión 2, *El Comercio*).

5 Estos dos conceptos posibilitan una codificación en conjunto de las noticias, editoriales y artículos de opinión, pertenecientes a los diarios elegidos. En tal aspecto, para el siguiente apartado se propone la unión de estas categorías.

De modo contrario al artículo de opinión, la posición política que mantiene el editorial se caracteriza por ser ecuaníme:

El Gobierno y varios actores políticos reivindican el derecho de la gente a expresar de modo directo y sin intermediarios sus pareceres sobre temas que varios actores políticos y sociales consideran cruciales y piden apoyar. Hay otros grupos menos numerosos inscritos ante el Consejo Nacional Electoral que se oponen a las preguntas y abogan por el no (editorial 1, *El Comercio*).

De la misma manera, su contenido no apoya o defiende a ningún actor involucrado en la campaña electoral. De hecho, el editorial reclama que los actores políticos deben actuar con mayor seriedad en el debate para beneficiar a la ciudadanía: “La gente tiene derecho a conocer diversos puntos de vista y poder tomarse su tiempo para reflexionar sobre ellos” (editorial 1, *El Comercio*). Sin embargo, en ningún momento se desaprueba el contenido de las siete preguntas, lo que refleja que este es el único género periodístico utilizado por *El Comercio* para promover una posición equilibrada sobre la consulta.

En definitiva, tanto diario *El Telégrafo* y *El Comercio* no utilizan ningún género periodístico para deslegitimar o poner en tela de duda la efectividad de la consulta popular. Al contrario, se evidencia el interés por amplificar el espectro de las ventajas que poseen las siete preguntas⁶ a nivel económico y social.

3.1.2. “Correa” en el discurso periodístico

Para *El Comercio* no son trascendentales las palabras “Correa” o “correísmo”. No obstante, se convierte en el sujeto animado con mayor significado o valor potencial para *El Telégrafo*. Desde la configuración de los titulares⁷ se observa que la palabra “Correa” para *El Telégrafo* se asocia con el actor político que ha fragmentado a la sociedad durante la campaña electoral. “Los simpatizantes y opositores de Rafael Correa se enfrentan” (noticia 2, *El Telégrafo*); “En las provincias donde ha recorrido, Correa ha tenido protestas. La más importante fue en Machala” (noticia 2, *El Telégrafo*).

En consecuencia, la carga semántica que recibe no solo es negativa en los titulares, ya que también se extiende al contenido de las noticias publicadas, sobre todo porque las atribuciones son acompañadas de verbos y complementos (objetos) que lo incriminan de no haber cumplido con las obras que prometió cuando

6 De acuerdo con León y Borja (2018), estas preguntas fueron enviadas a la Corte Constitucional el 2 de octubre de 2017. Como fueron cinco preguntas de referéndum y dos de consulta popular, se iniciaron dos trámites por separado. En consecuencia, el presidente Moreno, mediante los Decretos Ejecutivos No. 229 y 230, emitidos el 29 de noviembre de 2017 y enviados al Consejo Nacional Electoral, convocó a consulta popular y referéndum. Por último, este evento se realizó el 4 de febrero de 2018, en el que el “Sí”, en términos generales, se impuso con el 67 %.

7 Según van Dijk (1997), los titulares son los que definen el tópico más alto de la noticia porque están vinculados con la construcción social de la realidad. De la misma manera, el titular adquiere una doble funcionalidad: por un parte, señala el inicio del texto, y por otra, transforma el texto en algo que se puede consumir de manera rápida.

fue presidente. “‘Fuera corrupto’, ‘preso Correa, preso’, ‘la vía a Guayaquil, una mentira’, coreaban los protestantes” (noticia 1, *El Telégrafo*).

La palabra “Correa” también aparece de forma complementaria en el editorial y el artículo de opinión. En el caso del editorial, se califica a Correa de mentiroso, por ende, vuelve a ser el sujeto animado que recibe atribuciones negativas, en especial porque —para *El Telégrafo*— es el responsable de haber cuestionado el manejo editorial de los medios públicos ante la ausencia de cobertura relacionada con la campaña por el “No”. Campaña que se centralizó en la desaprobación de dos preguntas. La primera respecto a la reelección indefinida, argumentando que el principio de alternabilidad se debe producir en el momento en que los votantes deciden sufragar o no por el postulante a la reelección. Y la segunda relacionada con la reestructuración del CPCCS, en el sentido de que Moreno pretende entregarle a dicho poder del Estado la posibilidad de fiscalizar autoridades de control, competencia que es exclusiva de la Asamblea Nacional.

En tal sentido, la estrategia discursiva de *El Telégrafo* consistió en crear condiciones de reivindicación mediática por medio de su editorial. “Desmentimos con hechos y no con mentiras ni victimizaciones la tergiversación que ha montado el señor Correa respecto al manejo editorial de los Medios Públicos” (editorial 1, *El Telégrafo*). De la misma manera, en su artículo de opinión se desconfió que en la administración de Rafael Correa —o del correísmo— haya existido democracia. “El correísmo abogó por una supuesta democracia participativa, pero en la práctica terminó imponiendo un proyecto de cuño autoritario” (artículo 2, *El Telégrafo*). Ello significa que la palabra “correísmo” se convierte en un evento inanimado cuya atribución se relaciona con el haber desplazado a la participación ciudadana. El significado potencial de la palabra “correísmo” es interpretado de forma negativa,⁸ o sea, se convierte en sinónimo de régimen, caudillo o autoritario. En tal ruta, el “Sí” en la consulta popular se convierte en la respuesta que desplazará el pasado.

Por su parte, para *El Comercio* la palabra “Correa” no resulta relevante, ya que no existe un interés discursivo de asociarlo con calificativos despectivos. Mientras tanto, para *El Telégrafo*, la misma palabra no es utilizada para resaltar los aspectos positivos del expresidente ya que, al contrario, se lo menciona para recordar en los lectores que esta palabra se asocia con un “régimen autoritario y caudillista”.

3.1.3. “Moreno” en el discurso periodístico

El Comercio y *El Telégrafo* destacan de forma positiva la figura de “Moreno”. Es decir, no existen noticias que pongan en tela de juicio el accionar político de Moreno o que cuestionen su rol como presidente, pese a la estrecha relación política que

8 En la investigación realizada por Fernando Casado (2017), la palabra “régimen” fue inexistente en las administraciones que precedieron a Correa. Lo que implica que la palabra “régimen” haya adquirido un significado despectivo en la administración de Correa o que se lo haya asociado como “autoritario”. De la misma manera señala que este ítem nunca es atribuido a los países occidentales, al contrario, el significado potencial se envuelve con el ítem “Gobiernos”. Por último, indica que existió una clara intencionalidad de los periodistas ecuatorianos por asociar la administración de Correa con un “régimen autoritario”.

mantuvo con Rafael Correa.⁹ “La segunda pregunta del referendo, planteada por el presidente Lenín Moreno, implica volver a ese principio de Montecristi (Noticia 2, *El Comercio*); “La consulta propuesta por el presidente Lenín Moreno tampoco viola la Convención Americana sobre Derechos Humanos” (noticia 3, *El Telégrafo*).

Para *El Telégrafo*, la palabra “Moreno” contiene atribuciones positivas, como el respeto a la normativa, lo que justificaría, en parte, la propuesta de un referéndum y una consulta popular, ya que Moreno ofrecía garantías en el cumplimiento de los derechos humanos.¹⁰ Es decir, a nivel periodístico estos mecanismos de participación se convierten en los eventos contrarios a la corrupción, la reelección indefinida y el desempleo. “En el ámbito económico el Mandatario ratificó su compromiso de crear 500 mil plazas de empleo en sus 4 años de Gobierno” (noticia 4, *El Telégrafo*).

Ninguna noticia en *El Telégrafo* utiliza un sujeto como fuente para contrastar el campo de acción (positivo) atribuido a Moreno debido a que el consenso discursivo está orientado a deslegitimar o cuestionar el campo de acción de Correa. En tal aspecto, el posicionamiento periodístico de *El Telégrafo* se basa en apoyar a Moreno mediante el esclarecimiento de los imaginarios sociales alrededor de la consulta popular. El presidente “negó rotundamente un supuesto ‘paquetazo’ económico después de la consulta popular porque existe un ‘manejo responsable’ de las cuentas públicas” (noticia 4, *El Telégrafo*).

Por su parte, la postura de *El Comercio* resulta más equilibrada e implícita en las noticias. Solo en el artículo de opinión se duda de Moreno respecto a su incapacidad de liderazgo. “Lejos de proyectar señales claras de un liderazgo que apunte al respaldo de la población a la consulta, ha estado ausente, delegando en exceso ese protagonismo a sus colaboradores cercanos” (artículo de opinión 1, *El Comercio*).

Por último, *El Telégrafo* destaca en Moreno una atribución que fue difícil de lograr con Correa. Esta cualidad tiene que ver con la posibilidad de un diálogo y acercamiento con el sector mediático. Para este diario, la figura de Moreno representa el horizonte de la democracia y la alternabilidad, destacándolo como un actor político abierto a la sociedad, entre ellos, con los medios de comunicación privados, los mismos que durante años fueron antagonicos de Correa.¹¹

9 Moreno fue vicepresidente de Correa desde 2007 a 2013. Rafael Correa y sus operadores de mercadotecnia política optaron por lanzar la candidatura de Lenín Moreno, ya que era la única personalidad vinculada con la Revolución Ciudadana que gozaba de una gran popularidad, debido a que era visto como un hombre de diálogo, diferente a la figura de Correa, quien desde lo mediático había sido calificado de autoritario (Labarthe y Saint, 2017, p. 31).

10 Sin embargo “[...] varios analistas ecuatorianos –como Alberto Acosta, Pablo Ospina o María Laura Patiño– concuerdan en la idea de que la voluntad de ‘diálogo’ y de ‘apertura’ del nuevo Gobierno no se debe tanto a profundas convicciones democráticas como a la exigencia de enfrentar la gravedad de la situación económica y de definir quién será percibido como responsable de ella ante la opinión pública” (Labarthe y Saint, 2017, p. 34)

11 “Siete periodistas han incluido en su agenda informativa y editorial la polémica Ley de Comunicación, que es prioritaria en la agenda del Gobierno. Los radiodifusores han evidenciado en sus espacios su preocupación por los posibles riesgos que puede traer el proyecto de ley de medios, que se tratará nuevamente en la Comisión de Comunicación [...] Miguel Rivadeneira (Ecuadoradio), Gonzalo Rosero (EXA), Carmen

El presidente de la República, Lenín Moreno, tuvo su primera entrevista con los medios privados y públicos. El Primer Mandatario conversó una hora y 10 minutos con los periodistas Janet Hinostroza, de Teleamazonas; Estéfani Espín, de Ecuavisa, y Eduardo Khalifé, de Ecuador TV, de Gamavisión y de TC Televisión (noticia 4, *El Telégrafo*).

3.2. La opinión y el contraste periodístico como intertextos¹²

En *El Telégrafo* se evidencia que esta transición (noticia-opinión) se caracteriza por la ausencia de un sujeto-fuente que respalde los textos:

El triunfo del Sí en la consulta se aplicará de manera inmediata y obligatoria (Noticia 3, *El Telégrafo*). En caso de ganar el Sí en la pregunta 7 de la consulta popular el área tendrá 62.188 hectáreas adicionales a las 758.778 [...] La consulta popular propone aumentar la zona intangible en al menos 50.000 ha y reducir la actividad petrolera a 300 ha (noticia 5, *El Telégrafo*).

De manera sucesiva, las noticias no dejan de conjugar elementos de la opinión para reducir o deslegitimar el accionar político de Correa:

Eso eliminará la reelección indefinida e impedirá que el exmandatario vuelva al poder. En el tema para eliminar la reelección indefinida, por ejemplo, al ganar el Sí, eso significa que los ecuatorianos han decidido sepultar al expresidente Rafael Correa e impedir que llegue nuevamente al Palacio de Carondelet (noticia 3, *El Telégrafo*).

En cambio, cuando se redacta una noticia sobre el Gobierno, esta se fundamenta en la utilización de la palabra “Moreno” como fuente periodística: “La consulta propuesta por el presidente Lenín Moreno tampoco viola la Convención Americana sobre Derechos Humanos para elegir y ser elegido, como aseguran Correa y sus defensores” (noticia 3, *El Telégrafo*). En suma, la credibilidad de las noticias pertenecientes a *El Telégrafo* se basa en utilizar de forma exclusiva el ítem “Moreno”, en consecuencia, las atribuciones que acompañan el accionar político de este sujeto no dejan de ser positivas.

Por su parte, *El Comercio* estructura las noticias utilizando sujetos animados, o sea, fuentes que se responsabilizan del texto. No obstante, el contenido —al igual que *El Telégrafo*— está orientado a resaltar de forma positiva las atribuciones del ítem “Moreno”, de modo concreto en aspectos de experiencia y gobernabilidad.

El presidente Lenín Moreno y la vicepresidenta María Alejandra Vicuña saben cuán importante es Guayaquil, sin desmerecer ningún otro cantón, comentó Rommel Salazar (noticia 1, *El Comercio*).

Andrade (Centro), Diego Oquendo (Visión), Wilson Moposita (Sonorama), Estéfani Espín (FM Mundo) y Marcelo Dotti (Sucesos) estuvieron en el foro [...] Consideran que el proyecto de ley, en los términos planteados por la Comisión de Comunicación, atentará contra las libertades de expresión y de prensa”. (*El Comercio*, 12 de junio de 2011). Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/telegrafo-busca-apuntalar-circulacion-aparato.html>

12 Se entiende por intertextos las palabras, oraciones, párrafos o discursos que forman parte de una o varias estructuras narrativas (van Dijk, 1997).

La segunda pregunta del referendo, planteado por el presidente Lenín Moreno, implica volver a ese principio de Montecristi: prohibir la reelección indefinida, pues a sus ojos es una aberración política (noticia 2, *El Comercio*).

Con relación al contraste periodístico, en los dos diarios el equilibrio se asienta en la utilización de sujetos animados:

Para la legisladora de AP, Marcia Arregui, sus excompañeros tendrían que mostrar coherencia y dejar también la bancada y renunciar a los cargos directivos [...] Esteban Melo reconoció que buscarán conformar una nueva bancada con reconocimiento legal dentro del Legislativo (noticia 3, *El Comercio*).

Tarsicio Granizo, quien está seguro de que el país respaldará el Sí en esta interrogante porque cree en una conciencia ambiental [...] De su lado, Antonella Calle, vocera del colectivo Yasunidos, considera vital que los derechos de la naturaleza entren en debate nacional (noticia 5, *El Telégrafo*).

Sin embargo, la utilización del contraste periodístico o informativo para reflejar el equilibrio informativo no significa que se invisibilice el apoyo —implícito o explícito— a un determinado sujeto o evento (van Dijk, 1997). Al contrario, el contraste en una noticia deja en evidencia la manera en la que un texto produce mayor carga semántica sobre un sujeto-evento que interesa resaltar en el imaginario social

El triunfo del Sí en la consulta se aplicará de manera inmediata y obligatoria. Eso eliminará la reelección indefinida e impedirá que el exmandatario vuelva al poder (Noticia 3, *El Telégrafo*).

La segunda pregunta del referendo, planteado por el presidente Lenín Moreno, implica volver a ese principio de Montecristi: prohibir la reelección indefinida, pues a sus ojos es una aberración política (Noticia 2, *El Comercio*).

4. Conclusiones

El ACD propuesto por algunos autores europeos se sustenta en la reflexión sobre el campo discursivo desde las prácticas ideológicas y sociales del lenguaje, por tanto, el análisis se orienta a identificar cómo se legitima el lenguaje de los actores que ostentan el poder político o mediático. Por el contrario, las propuestas de algunos autores latinoamericanos se caracterizan por la utilización del ACD como escenario teórico y metodológico para analizar las noticias en la prensa nacional e internacional.

Desde el año 2007 la relación entre los medios de comunicación privados y el Gobierno central en Ecuador se ha caracterizado por la polarización discursiva en torno al campo de la comunicación. En tal escenario surgen los diarios *El Telégrafo* y *El Comercio*. El primero de estos diarios formó parte de los medios de difusión que respaldaron el accionar político del Gobierno de Rafael Correa. Por su parte, la particularidad del segundo se relacionó con la adopción de una posición contraria a los medios públicos y el Ejecutivo. Sin embargo, esta polarización

mediática desaparece a finales de 2017 con el ascenso a la presidencia de Lenín Moreno; sobre todo, ante la propuesta de llamar a referéndum y consulta popular en febrero de 2018.

La materialización de la consulta popular y referéndum permiten evidenciar que el objetivo de Moreno se focalizó en la obtención de legitimidad política y buscar consenso nacional mediante 3 líneas discursivas: 1) mencionó que acabaría con el autoritarismo, en alusión a que en el Gobierno de Correa el acoso judicial, persecución y criminalización fue permanente hacia los movimientos sociales y los periodistas; 2) hizo un llamado a la ciudadanía para luchar contra la corrupción e impunidad; y 3) expresó que transparentaría la situación económica que formó parte del anterior Gobierno.

La principal característica en las noticias, artículos de opinión y editoriales de *El Comercio* y *El Telégrafo* fue explicar y reforzar porqué se debe votar “Sí” en la consulta popular y el referéndum. Para ello, la estrategia periodística se basó en desplazar las atribuciones positivas del Gobierno de Rafael Correa en la medida en que se establecieron inferencias negativas sobre él. Como resultado, el discurso periodístico responsabilizó a su administración de la crisis económica, social y política. Por tanto, los dos diarios llegaron a considerar que los elementos derivados del “pasado” o “correísmo” desaparecerían con el triunfo del “Sí” en el referéndum y la consulta popular de 2018.

5. Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional Constituyente (2008). Constitución de la República del Ecuador. Montecristi.
- Bajtín, M. (2011). *Las fronteras del discurso*. Buenos Aires: Las Cuarenta.
- Bolívar, A. (2007). *Análisis del discurso. ¿Por qué y para qué?* Venezuela: Editorial CEC, S. A.
- Casado, F. (2017). *Comunicación en tiempos de revolución ciudadana*. Quito: Ciespal.
- Consejo Nacional Electoral [CNE] (2018). *Consejo Nacional Electoral*. Resultados definitivos del Referéndum y Consulta Popular 2018. Quito.
- Del Valle, C., Browne, R., Carvajal, J., Inzulza, A. y Silva, V. (2011). Propuesta teórico-metodológica para un análisis crítico y complejo del discurso (ACCD) en la prensa de Chile y Perú. El ejemplo de La Cuarta y Ajá. *Estudios sobre el mensaje periodístico* (1): 17-42.
- Fairclough, N. (1989). *Language and power*. Londres: Longman.
- Fairclough, N. (1995). *Critical Discourse Analysis: Papers in the Critical Study of Language*. Londres: Longman.
- Franquesa, A. (2002). Breve reseña de la aplicación del análisis crítico del discurso a estructuras léxico-sintácticas. *Onomazein* (7): 449-462. Santiago de Chile.
- Freidenberg, F. (2009). *La gobernabilidad democrática en Ecuador: factores condicionantes y las encrucijadas del cambio político*. Universidad de Salamanca.
- Gehrke, M., Lizarazo, N., Noboa, P., Olmos, D. y Pieper, O. (2016). *Panorama de los medios en Ecuador: Sistema informativo y actores implicados*. Media Development STUDIES.

- Gomezjurado, J. y Núñez, J. (2014). *Historia de las telecomunicaciones en el Ecuador*. Academia Nacional de Historia. Quito: PPL Impresores.
- Labarthe, S. y Saint, M. (2017). Leninismo versus correísmo: la “tercera vuelta” en Ecuador. *Nueva Sociedad* (272): 29-42.
- Lalangui, E. (2020). *Comunicación y discurso: análisis crítico del discurso (ACD) en el consenso de la prensa ecuatoriana durante el referéndum y la consulta popular de 2018* (tesis de maestría). Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- León, J. y Borja, M. (2018). *Consulta 2018: el epílogo de la confrontación Correa versus los medios*. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). Bogotá.
- Ospina, P. (2018). *De la consulta popular a la edad de las presiones*. Quito: Comité Ecuménico de Proyectos.
- Pardo, N. (2013). *¿Cómo hacer análisis crítico del discurso? Una perspectiva latinoamericana*. Bogotá: Editorial OPR-Digital.
- Ramos, I. (2012). La contienda política entre los medios privados y el Gobierno de Rafael Correa. *Utopía y praxis latinoamericana* (58): 65-76. Caracas.
- Registro Oficial (2013). Ley Orgánica de Comunicación [LOC]. Ecuador.
- Reyes, H. (2014). Activismo estatal y democratización social en Ecuador: tensiones contrahegemónicas frente al poder mediático (2007-2013). *Nueva Sociedad* (249): 108-118.
- _____ (2010). Pos-neoliberalismo y luchas por la hegemonía en Ecuador: los entrecruces entre la política y la comunicación. En S. Sel (Coord.), *Políticas de comunicación en el capitalismo contemporáneo*. (pp. 153-182). Buenos Aires: Clacso.
- Stecher, A. (2009). *El análisis crítico del discurso como herramienta de investigación psicosocial del mundo del trabajo. Discusiones desde América Latina*. Santiago: Universidad Diego Portales.
- Van Dijk, T. (2015). Cincuenta años de estudios del discurso. *Discurso y Sociedad* (9): 15-32. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- _____ (2011). *Ideología y discurso: una aproximación multidisciplinaria*. Barcelona: Editorial Planeta, S. A.
- _____ (2002). El análisis crítico del discurso y el pensamiento social. *Athenea Digital* (1): 18-24. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- _____ (2000). New(s) racism: A discourse analytical approach. En S. Cottle (Edit.), *Ethnic minorities and the Media*: 33-49. United States of America: Open University Press.
- _____ (1997). *Racismo y análisis crítico de los medios*. Barcelona: Paidós Ibérica, S. A.
- _____ (1995). *Texto y contexto: semántica y pragmática del discurso*. España: Cátedra, S. A.
- Volóshinov, V. (2009). *El marxismo y la filosofía del lenguaje: los principales problemas del método sociológico en la ciencia del lenguaje*. Buenos Aires: Ediciones Godot.

Anexos

Tabla 1
Géneros periodísticos seleccionados para la codificación en diario *El Telégrafo*

Autor	Género	Titular	Fecha de publicación	Número de visitas	Número asignado
Redacción Ecuador Regional	Noticia	Correa fue recibido con gritos de protesta en Machala	14/1/2018	5544	1
Redacción Política	Noticia	Los simpatizantes y opositores de Rafael Correa se enfrentan	19/1/2018	6317	2
Carla Maldonado	Noticia	Los escenarios de la Consulta Popular	21/1/2018	6022	3
Redacción Política	Noticia	Moreno anticipa cambio económico y político	22/1/2018	10 406	4
Redacción Sociedad y Economía	Noticia	La “salud” del Yasuní se decide en consulta	25/1/2018	5628	5
El Telégrafo	Editorial	Hablar con la verdad	29/1/2018	4904	1
Tatiana Hidrobo	Artículo de opinión	El principio de “alternabilidad”	18/1/2018	4882	1
Mónica Mancero	Artículo de opinión	Sí, la salida del autoritarismo	20/1/2018	3054	2

Fuente: elaboración del autor (2019).

Tabla 2
Géneros periodísticos seleccionados para la codificación en diario *El Comercio*

Autor	Género	Titular	Fecha de publicación	Número de visitas	Número asignado
Redacción Actualidad	Noticia	Guayaquil, bastión clave para la campaña por la consulta	6/1/2018	8204	1
Redacción Política	Noticia	Pregunta 2: Las enmiendas buscan restablecer la prohibición de la reelección indefinida	16/1/2018	5876	2
Diego Puente	Noticia	Correístas dejan Alianza País y pasan a la oposición	17/1/2018	11 825	3
Redacción Seguridad	Noticia	Pregunta 4: Se busca que los delitos sexuales contra niños no prescriban	18/1/2018	6268	4
Mayra Pacheco	Noticia	Pregunta 6: Se plantea eliminar la Ley de Plusvalía, aprobada en 2016	22/1/2018	7601	5
El Comercio	Editorial	Campaña y reflexión	16/1/2018	907	1
Arturo Torres	Artículo de opinión	¿El gobierno promueve el no?	16/1/2018	5811	1
Enrique Ayala Mora	Artículo de opinión	¿Quién gana con el sí?	26/1/2018	5375	2

Fuente: elaboración del autor (2019).

Tabla 3

Frecuencia de palabras que se repiten en las noticias de diario *El Comercio*

Palabra	Conteo	Porcentaje ponderado (%)
Campaña	17	49 %
Consulta	17	49 %
Alianza	15	43 %
Pregunta	15	43 %
Contra	14	40 %
Popular	12	35 %
Según	12	35 %
También	11	32 %
Ciudadana	10	29 %
Electoral	10	29 %

Fuente: elaboración del autor (2019).

Tabla 4

Frecuencia de palabras que se repiten en las noticias de diario *El Telégrafo*

Palabra	Conteo	Porcentaje ponderado (%)
Consulta	24	47 %
Correa	20	39 %
Popular	14	27 %
Porque	14	27 %
Nacional	13	25 %
Gobierno	12	24 %
Millones	11	22 %
Plusvalía	10	20 %
Construcción	9	18 %
Moreno	9	18 %

Fuente: elaboración del autor (2019).

Cruzando la división de lo público/ privado: el ejercicio del poder comunal en el bajo mixe en Oaxaca, México

*Crossing the Public/Private border:
the exercise of communal power
in the low mixe in Oaxaca, Mexico*

Ana Lilia Salazar Zarco

Consultora independiente, México

Correo electrónico: zarcoal@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3360-1609>

Recibido: 03-agosto-2019. Aceptado: 02-marzo-2020.

Resumen

Este artículo plantea que es posible “despatriarcalizar” el poder y cuestionar la autoridad masculina sobre lo femenino, que es visible en lo público y privado. El sistema de reglas que se reproduce en una comunidad de la sierra mixe en Oaxaca (México), propone este cambio en el ejercicio de poder. Para llegar a esta idea, se llevó a cabo una etnografía (historias y entrevistas a profundidad). Este análisis critica la noción de autoridad (en su sentido etimológico, ‘ayudar a crecer’) y agrega valor desde el servicio (la donación hacia la otra persona). Además, el estudio propone la posibilidad de ejercer poder sin dominación ni verticalidad, lo que sugeriría una ruptura entre la configuración del poder de las formas capitalistas-patriarcales de lo público (operado por el Estado) y de lo privado (operado por el capital). Así mismo, se revisan nociones como lo político y el poder y sus márgenes de ejercicio desde la propuesta de poder comunal indígena.

Palabras clave: público/privado, capitalismo, poder comunal, bajo mixe en Oaxaca, trabajo.

Abstract

This article argues that it is possible to ‘de-patriarchalize’ power and to question the preeminence of masculine over feminine authority, which is visible both in the public and private realms. The social arrangement among the Mixe in Oaxaca Mexico

proposes a shift in the exercise of power. To arrive at this idea an ethnographic study (stories and in-depth interviews) was carried out. The analysis critiques the notion of authority (in its etymological sense, originator/ promoter), adding value to the idea of service as donation to the other person. It proposes the possibility of exercising power without domination or verticality and suggests a rupture between the configuration of capitalist-patriarchal the state-run forms of public power and the private power managed by capital. Likewise, the notions of political power and their influence, are revised from the experience of the Mixe indigenous communal power.

Keywords: public/private, capitalism, communal power, low mixe in Oaxaca, work.

1. Introducción

Este artículo presenta una discusión teórica sobre la construcción y ejecución del poder, es una discusión teórica centrada en la configuración de la politicidad en la modernidad capitalista¹ patriarcal que no empata por completo con las formas de concreción social comunitaria y del poder comunal observadas en una comunidad ayuuk² en la región del bajo mixe³ en Oaxaca, México.⁴ En este marco de reflexión, se centra la disertación en una crítica a la concreción social y ejercicio del poder en la modernidad capitalista (Echeverría, 2012) cuyos anclajes simbólicos están basados en una lógica de binarios mutuamente excluyentes: lo público y privado.

El problema que se discute en los siguientes párrafos es la concreción social basada en una lógica de binarios mutuamente excluyentes que, por un lado, privatiza el espacio para capturar cuerpos y sus capacidades políticas y laborales (el trabajo) y, por el otro, al quedar escindido lo privado de lo público se “despolitiza y mercantiliza” lo privado, en el que está incluido lo íntimo/doméstico. Por tanto, al privatizar un espacio los cuerpos quedan capturados, sometidos y despojados de su trabajo, de su libertad y dignidad.

1 Linsalata apunta que “el modo en que el sujeto social vive su vida en el capitalismo no depende solo de la capacidad del capital de conformar la vida del sujeto; sino también del modo en que el sujeto vive y significa el hecho capitalista, o dicho de otro modo, del grado y del modo en que el sujeto social interioriza la forma valor de las relaciones sociales dentro de su forma social-natural de relacionarse, es decir, dentro de los múltiples modos en los que imagina, consume y produce su vida en sociedad” (2011, p. 20). Es decir, la modernidad capitalista busca deformar al sujeto para poder ser subsumido por el capital.

2 Algunas *täkma'yety* (abuelas) consideran que ser *ayuuk jääy* significa vivir en comunidad en las montañas. Es una forma de vestir y hablar (García y Quintas, 2017). El *ayuuk jääy* es el pueblo *ayuuk*.

3 Según la tradición oral, la palabra “mixe” pudo haber surgido de la dificultad de los españoles de pronunciar *mixy* (Vásquez, 2008; García y Quintas, 2017). Es decir, como una derivación del vocablo *ayuuk mixy* (varón-hombre) al que se le agregó al plural “es” –varones/hombres-. Otra versión sobre el origen de *mixe* plantea que la palabra puede provenir del náhuatl. La raíz sustantiva *mix* del náhuatl significa “nube”.

4 La comunidad en la cual se realizó la investigación está ubicada en la región media del territorio que abarca el pueblo o etnia *ayuuk*, en el estado de Oaxaca en México. Esta región está sobre una serranía dividida en tres: alta, media y baja, con en una extensión total, aproximada de 6000 km². Se compone de cerca de 290 comunidades y localidades asentadas dentro de 19 municipios. En su conjunto, la región *ayuuk* limita al noreste con los distritos oaxaqueños de Villa Alta; al norte con Choapam y con el estado de Veracruz; al sur, con el distrito de Yautepec; y al sureste, con los distritos de Tehuantepec y Juchitán (García y Quintas, 2017).

Al ser los cuerpos de las mujeres los que obligada e históricamente han estado en este espacio de lo privado, la presente investigación nos permite una mirada que da cuenta de la colonialidad del poder montada sobre estructuras patriarcales. Para argumentar lo anterior se desarrolla la discusión desde el supuesto de un entronque o bisagra patriarcal y se promueven formas de poder no solo comunal sino, también, antipatriarcal (lo que implica despatriarcalizar el poder) tanto en la comunidad ayuuk en la región del bajo mixe en Oaxaca (México) como en las mestizas (no indígenas).

Siguiendo a Bernal (2012), se parte del supuesto de que separar las esferas de la vida en lo público y privado permite estructurar formas de organización social y política escindidas y contrapuestas que determinan el imaginario casi incuestionable e inalterable del orden familiar y sus espacios que no se vinculan con lo público y el ejercicio del poder. El eje epistemológico de esta concepción posibilita la desarticulación de ambas esferas. Con ello, también se cierra la puerta para pensar otras formas de configuración social y política, como la del pueblo ayuuk y su visión de un cuerpo social articulado entre los espacios sociales, que hace un espacio común o comunitario, en el cual convergen y se integran lo que en la modernidad se considera lo “público” y “privado”. La particularidad de dicho espacio es que está materializado desde el trabajo de servicio que se origina en lo íntimo/doméstico y se expande hasta formar lo comunitario, diluyéndose así la dicotomía de lo público/privado y gestándose una noción de poder desde la donación en este trabajo de servicio comunitario.

Para lograr lo anterior, se debe pensar en formas binarias mutuamente incluyentes: las formas político-comunitarias, que son una ampliación de las gestadas en el espacio íntimo/doméstico y que se observaron en una comunidad del pueblo ayuuk en la región del bajo mixe en el estado de Oaxaca en México entre 2014-2019, período en el que fui docente voluntaria de un proyecto de educación superior intercultural situado en este espacio. Tal actividad nos permitió elaborar una etnografía detallada y entrevistar a profundidad a mujeres de la comunidad, mujeres con poder de decisión, profesionales, independientes en lo económico y comprometidas con las transformaciones sociales dentro y fuera del pueblo ayuuk, de quienes no ofreceremos sus nombres por motivo de anonimato y preservación de la fuente. El aparato crítico de este artículo está sustentado por una batería conceptual en el marco de la teoría crítica latinoamericana y los presupuestos discursivos de lo que he llamado feminismos de lo común.

Reflexionar otras formas de construcción, gestión y ejecución del poder, más allá de la lógica de la modernidad capitalista, permitirá nuevos horizontes de operación del Estado dentro de distintos marcos de administración pública y la producción de políticas y programas sociales. También permitirá diferentes visiones y acciones en la impartición de justicia, dando paso a una nueva generación de la función pública desde un ejercicio del poder en un sentido de servicio y no de dominación.

La organización del presente artículo se presenta en dos partes. La primera atiende la mirada sobre la configuración del poder colonial y su lógica de binarios excluyentes entre lo público y lo privado, describe la construcción de ambos espacios bajo dicho esquema y muestra como estos son la estructura social (en términos de relaciones) y simbólica (imaginarios) en la que se montó la modernidad capitalista. La segunda es la propuesta de una articulación del poder ejercida desde una lógica de binarios incluyentes que producen lo común tanto en el ámbito de relaciones como en el horizonte de lo simbólico, sostenido por una política en femenino. Para cerrar esta reflexión proponemos a modo de conclusión algunos ejes para continuar la discusión.

2. Dislocando el binario excluyente público-privado: configuración del poder colonial

La configuración de este poder, el cual denominaremos “colonial”⁵ –porque emerge en el contexto sociohistórico de la conquista de las Américas– intentará capturar y designar lo que será considerado político o política en la fabricada América Latina. De acuerdo con esto, la política, como noción occidental, está vinculada con la figura del Estado, el cual articula la producción y reproducción del orden social y político. Por ende, el poder colonial

Se trata de un eje de explotación-exclusión-dominación justamente porque el colonialismo excluye a las sociedades productoras de los procesos de consumo del excedente, en los cuales incorpora únicamente a algunas élites locales o grupos de mediación descendente por lo general. Esta exclusión del consumo del excedente implica también un no reconocimiento de ciudadanía política, o sea, la concentración de la soberanía, tanto en el consumo como en el gobierno (Tapia, 2008, p. 28).

Tapia (2008) y Rivera (2010) nos previenen sobre el poder colonial y sus imposiciones simbólicas basadas en la individualidad manifiesta en la noción del derecho. Rivera concibe el derecho como la cristalización de las formas de reproducción de la matriz colonial, como la figura legal del Estado moderno, que resguarda desde lo jurídico la reproducción del orden social de la modernidad capitalista, en la cual el ejercicio del poder es vertical, de sometimiento y dominación: el poder colonial.

2.1. Montaje de lo público y de lo privado

El orden social es considerado la estructura de una cultura, pues se produce un panorama de sentidos posibles y, sobre todo, aceptables en lo social y lo político. El orden social de la modernidad capitalista, operado por el Estado mediante sus

5 La colonialidad se refiere a un patrón de poder que emergió como resultado del colonialismo moderno; consideramos que se refiere a la forma en la que el trabajo, el conocimiento, la autoridad y las relaciones intersubjetivas se articulan entre sí, por medio del mercado capitalista mundial y de la idea de raza (Quijano, 2001).

leyes y derechos, exalta el individualismo y los intereses personales, y se asienta en la desigualdad cultural,⁶ sexual y de género.

La producción del orden social moderno capitalista está basada en una arquitectura de las separaciones, que en la modernidad se configura produciendo separaciones y concentraciones que caracterizan la vida económica, política y cotidiana de una sociedad. En la modernidad capitalista se modifica el modo de articulación de los diversos aspectos y prácticas de la vida social y las relaciones. A partir de la conquista, en este continente cambiaron las formas sociales, estructurales, de discursos y sentidos en el seno de las nuevas instituciones. El nuevo orden social estaría basado en las lógicas de binarios excluyentes: público/privado, hombre/mujer, naturaleza/cultura, razón/emoción, nociones compartidas intersubjetivas. Los símbolos y conceptos creados sobre estas dualidades se compartieron y construyeron una cierta forma de vida.

En este sentido, lo público y privado tiene consecuencias en las formas de ejercer el poder y reconocer la autoridad política en América Latina. Esta construcción considera el espacio privado como natural y no político, por lo que los cuerpos que habitan dicho espacio pueden ser capturados junto a su capacidad política para ser despojados de su trabajo, libertad y dignidad. Por tanto, en la separación entre lo público y lo privado, señala Mackinnon (1995), se consolida una potente ideología en la vida y en la ley, aplicada de modo principal a los cuerpos femeninos. Dicha construcción definirá la existencia de las mujeres en la vida cotidiana.

Tal aseveración nos permite argumentar que, como ya lo señaló Catharine MacKinnon (1995), el origen de la concentración de reconocimiento del poder y la autoridad masculina sobre la femenina puede encontrarse en la distinción jerárquica entre lo público y lo privado. Esto se manifiesta en la manera en que se incorporan las mujeres al considerado campo político, lo público, y los varones al espacio íntimo/doméstico, lo privado y viceversa. Los imaginarios que se imponen a los cuerpos que habitan cualquiera de los dos espacios son configuraciones de un sistema de reglas que en ambos casos encubre, con una normatividad, la jerarquía entre los espacios y, en el que será nombrado privado, la captura de cuerpos, de su trabajo y de su capacidad política.

2.2. Construcción de lo público en la modernidad capitalista

En el momento en que las formas capitalistas patriarcales de la modernidad colocan tanto la adquisición como el despliegue de la capacidad política del sujeto de forma exclusiva en el espacio público, lo que despolitiza desde lo simbólico es el espacio íntimo/doméstico y se le captura, junto con los cuerpos que le habitan

⁶ La desigualdad cultural, como le nombra Tapia (2008), radica en la supresión de formas comunitarias para mirar la justicia y la gobernabilidad y en la exclusión de los procesos, momentos y formas de consumo del excedente (hay sociedades que viven de otras, de su trabajo y de su producto, del despojo de la dignidad en la calidad de vida de muchas personas).

y el trabajo de estos, en el momento en que se circunscribe en el ámbito moderno capitalista de lo privado.

En la construcción de lo público el eje simbólico es la razón, las leyes del Estado y del mercado. En este sentido, “en lo público se ubicaron los varones, ciudadanos libres e iguales; en el reino de la razón. Por el contrario, en el reino privado, escenario central de las relaciones familiares, la reproducción, se ubicó a las mujeres y la niñez; y la producción, a través de la esclavitud” (Bernal, 2012, p. 91). Lo público también será entendido como lo común deformado. Como lo señalan Gutiérrez, Navarro y Linsalata, deformado en

Tanto capturado por el Estado moderno y, por lo tanto, intervenido y devaluado en uno de sus fundamentos: la capacidad de quienes comparten el hacer-común de decidir –o mejor, de producir sistemáticamente decisiones– sobre justamente aquello que hacen. Lo “público” en el lenguaje político contemporáneo se refiere a aquello que es poseído, ocupado y dirigido por el Estado, en contraposición de aquello otro que se califique como “privado” (Gutiérrez, Navarro y Linsalata, 2015, p. 24).

En esta construcción de lo público, lo masculino al ser ubicado, casi de forma natural, en el espacio público se considerará como el único sujeto con capacidad política. Por la jerarquía simbólica de este espacio, llegan a tener la impresión de estar colocados en un escalón superior de las mujeres. Las formas capitalistas patriarcales los dotan de este privilegio, quizá para mitigar la frustración de la contradicción del capitalismo⁷ o para sobrellevarla.

Los varones en cualquier contexto asumen y reproducen la lógica de división requerida por la modernidad capitalista para retener sus privilegios (entronque patriarcal). En este sentido, diferimos del análisis de Arendt (1993) en el momento en que afirma que solo en la polis se podría configurar entre iguales, puesto que en la familia está el centro de la más estricta desigualdad. Nos referimos a la supuesta supremacía masculina representada en el espacio público y en la política.

Por un lado, Rousseau –sin él no se entiende la construcción del Estado-nación moderno– sugirió una clara separación entre estos dos ámbitos con una valoración desigual: público/privado. Escribió que “la política pertenece a los varones al igual que les pertenece la racionalidad, la jerarquía. Las mujeres deben estar excluidas de la política, limitarse al buen arreglo de su casa, la obediencia, la dulzura y en general a facilitar la libertad y el éxito de los varones a cuya autoridad han sido subordinadas” (Valcárcel, 2004, p. 77). Queda manifiesta la intención de separar, dividir: excluir a los varones del trabajo de reproducción en el espacio íntimo/doméstico y aislar a las mujeres de la política.

7 Esta modernidad se manifiesta bajo formas contradictorias: el hecho fundamental de la economía capitalista. La contradicción irreconciliable entre, por una parte, el sentido del proceso concreto del trabajo/disfrute –un sentido “natural”, proveniente de la historia del “metabolismo” entre el ser humano y lo otro– y, por otra, el sentido del proceso abstracto de valorización/acumulación –un sentido “enajenado”, proveniente de la historia de la autoexploración del ser humano (Echeverría, 2013, p. 148).

En la *polis* (Estado) es en donde los individuos conocen y se reconocen en la noción de lo universal (Bernal, 2012, p. 85). En esta cita encontramos una negación de facto a otras formas políticas que no tengan que comenzar ni atravesar al Estado y una afirmación sobre la constitución de dos ámbitos excluyentes de forma mutua: lo privado y lo público. La aseveración de Hegel va colonizando el imaginario del poder con la idea de la universalidad de esta forma política administrada por el Estado y condicionando su ejecución al espacio público.

Las formas políticas moderno-capitalistas que se despliegan al imponer la división de lo público y lo privado en el fondo tienen como eje el sistema patriarcal.⁸ Luis Tapia sostiene que la política tiende a configurarse en torno a un único espacio, con formas monopólicas y profesionalizadas de gestión del poder político, la burocracia y los derechos, que se supone que solo habitan en lo público y que son pensados en masculino-dominante. Las formas políticas de la modernidad capitalista están ligadas a la lógica binaria de exclusión, en la que se monta la configuración de lo público y lo privado. Esta lógica, a su vez, está vinculada al Estado y estructurada en el orden simbólico masculino-dominante o patriarcal.

2.3. Construcción de lo privado en la modernidad capitalista

Lo privado será entendido desde el discurso político de la modernidad capitalista como una dimensión social confusa que reúnen los derechos individuales –lo relativo a la reproducción de la vida– y lo referente a la producción de mercancías y de capital, como lo afirman Gutiérrez, Navarro y Linsalata (2015), quienes también añaden a esta discusión que lo privado es el mundo de los negocios, al igual que los hogares que se contraponen a lo público.

Se puede decir que los procesos de privatización condicionan el espacio privado a imaginario de la irracionalidad que debe ser vigilada y controlada, domesticada y configurada por lo público. Este imaginario justifica la relación dependiente y de sumisión del espacio privado con el espacio público. Con ello se afirma que el imaginario de lo privado también está vinculado con la idea de que el trabajo está capturado dentro de él por las formas de producción del capital. En la modernidad capitalista hay dos formas de concepción del trabajo: el productivo, que es intercambiado por dinero, y el doméstico, que se ha considerado como trabajo no remunerado, aun cuando también produce plusvalor. Es así como “la definición del ámbito privado como inferior, en esencia, tiene la intención y el propósito de proveer una base productiva y reproductiva, sobre la cual descansa el ámbito público” (Bernal, 2012, p. 75).

La noción de lo privado y el proceso de privatización del espacio y del trabajo que se realiza dentro de este surge con la invención de la propiedad privada. La privatización comienza por cercar la tierra y luego los espacios, lo que permite capturar los cuerpos y su trabajo. Esto configura un orden social, basado en la desigualdad, la explotación y el despojo (Engels, 1985). Silvia Federici (2013)

⁸ Véase en Bernal (2012) el recorrido amplio sobre las discusiones de filósofos en relación con la configuración del espacio político, escindido del espacio de reproducción de la vida.

nos recuerda que la modernidad es una construcción civilizatoria y no una etapa evolutiva natural de la historia de la humanidad, que está fincada en la lógica capitalista y montada en sus estructuras: la expropiación y privatización masiva de tierras, las que antes eran de uso común, y el invento del trabajo asalariado y de los nuevos Estados burgueses. En el momento en que se perdió la tierra comunal se vino abajo la aldea (la comunidad) y con la división sexual de trabajo las mujeres fueron quienes más resintieron esta lógica y sus formas, pues quedaron expuestas a la violencia masculina (física-directa, estructural-colateral y simbólica-cultural) (Engels, 1985).

Amorós (1985) apunta que la división sexual del trabajo confina a las mujeres a una zona no específica de la producción, al campo de la reproducción. Al mismo tiempo que inserta a la mujer en la estructura de la familia, se le asigna como única posibilidad el trabajo de la reproducción de la propia familia. El trabajo de reproducción de la vida, que se realiza en el espacio íntimo/doméstico, es privatizado y devaluado por el capitalismo. Ante esto, se excluye a las mujeres de lo político y se le despoja de su trabajo y de su valor.

Las mujeres quedan enclaustradas y obligadas a permanecer en lo privado, donde su trabajo es negado como “productivo” y se borra su capacidad política. El problema no solo tiene que ver con que fueron excluidas de lo público, ya que también fueron ubicadas en la parte menos valiosa del orden social. La revisión que se ha presentado sobre la configuración excluyente del espacio presenta tres tipos de consecuencias para las mujeres: 1) se justificó su subordinación política con argumentos naturalistas o biológicos; 2) se estableció lo masculino como patrón de lo humano y, por tanto, a las mujeres se les etiquetó como defectuosas o incompletas; y, por último, 3) se les relegó a lo privado, se las recluyó al espacio íntimo/doméstico (la familia).

3. Lo público, lo privado y el patriarcado del salario: el orden simbólico

Federici (2013) señala que en la modernidad capitalista el Estado y el capital controlan el cuerpo de las mujeres y se apropian de su trabajo mediante el sistema del salario. Este sistema controla el trabajo de los asalariados y el de los no asalariados. Es decir, en el espacio privado se concentra la producción (con un salario se moviliza a una familia, por lo tanto, se controla también la gran cantidad de trabajo no pagado) y en el público se crean las condiciones de subsunción del valor de este trabajo y de su producción.

Federici (2013) menciona que en el patriarcado del salario se amplía la explotación, puesto que no solo toma el trabajo del hombre que está en la fábrica o en la oficina, sino también el trabajo de la mujer, la que cocina, la que cría y cuida. En el patriarcado del salario hay mujeres que trabajan por casi nada. El espacio privado es una inversión del patriarcado del salario con el que se captura a las mujeres por medio del sistema de la familia y el matrimonio.

El patriarcado del salario confina a las mujeres al trabajo del hogar bajo una valoración disminuida en comparación con el trabajo masculino, que es intercambiado por dinero a cuenta de una paga que le otorga autoridad y posibilidad de uso del espacio público eminentemente masculino. Así, nace la figura de ama de casa, la cual encubre una especie de esclavitud laboral para (re)producir el capitalismo defendido por el discurso del amor.

Ahora bien, aunque el patriarcado del salario y su intencionalidad de dominación es una creación ajena a la América Latina prehispánica (*Abya Yala*), nos alertan sobre la posible existencia de formas asimétricas o diferenciadas entre los sexos y géneros en esta región previas a la conquista. Formas asimétricas que no eran letales como las de la modernidad capitalista. La noción de entronque o bisagra patriarcal invita a reconocer la existencia del patriarcado previo a la conquista para recuperar las luchas históricas de las antepasadas, en contra de este, y mirar y construir nuevos horizontes de lucha para desmontar las estructuras políticas del patriarcado. Rivera señala que mientras en los espacios masculinos se definían las fronteras étnicas (la guerra), en los espacios femeninos se

[...] configuraba un sistema de alianzas interétnicas a través de las cuales se producía la endoculturación del extranjero, es decir, la incorporación de nuevos grupos de referencia al universo comunal [y la noción de autoridad, de orden], a través de la pedagogía cultural de las mujeres (Rivera, 2010, p. 183).

En el prehispánico andino y en casi todos los pueblos de América Latina, el espacio para el ejercicio de poder de las mujeres tenía márgenes culturales de libertad reconocida y de permisividad a las transgresiones, que formaban aspectos básicos del tejido cultural de toda sociedad; aun con sus asimetrías respetaban el poder de las mujeres en sus formas sociales desde la interdependencia.

4. El binario de lo comunitario y lo íntimo/doméstico: base del poder comunal

El orden en este otro mundo está basado en una lógica de binarios incluyentes o interdependientes de forma mutua: el espacio comunitario y el espacio íntimo/doméstico, los cuales se configuran desde la práctica concreta del hacer, del trabajo comunitario para la reproducción de la vida (valor de uso), en la corresponsabilidad.⁹ En este orden social, el espacio comunitario esbozará el lugar de los asuntos generales, lo que afecta a todos quienes reproducen la vida *en común*. En este lugar, como lo mencionan Gutiérrez *et al.* (2015), se expande el proceso de

9 La corresponsabilidad es vinculación imbricada entre sujetos diversos, la imbricación se entiende como “la cohabitación de cada par en el otro” (Favela, 2014, p. 54). La corresponsabilidad genera relaciones de interdependencia entre personas que construyen desde una bilateralidad mutuamente recíproca, como la llama Rivera (2010). En estos términos puede ser pensada como la inclusión de la diversidad, que solo puede hermanarse desde la clave de lo común y no tanto de la identidad para la corresponsabilidad la diversidad es condición necesaria (Favela, 2014). Las relaciones de interdependencia, desde la corresponsabilidad, incluyen lo simbólico, celebrativo, rituales y lo afectivo, ello lo acerca a ser un orden social cuyo centro o eje es “la actividad humana de reproducción de la vida y de relanzamiento reiterado de los ciclos que esta exige y, por tanto, garantía y condición de posibilidad de la capacidad de forma” (Gutiérrez, Navarro y Linsalata, 2015, p. 24).

politización de las múltiples tramas, de unidades familiares en espacios domésticos que se ocupan de la reproducción de la vida. Algunas respuestas a los cuestionamientos sobre lo que hace posible o materializa lo común y la configuración del poder desde esta lógica (orden o universo mental y de vida) se encontraron en una fiesta comunitaria en la región del bajo mixe, en la mayordomía¹⁰ en enero del año 2014.

En nuestro acercamiento etnográfico nos percatamos de que en la casa de la familia que organizaba la fiesta se encontraban muchas personas (familiares y vecinas) que colaboraban para hacer posible tal celebración. Para ser una fiesta patronal “pequeña”, había personas que además de disfrutar y gozar, estaban produciendo y trabajando. La fiesta estaba organizada con meses de anticipación desde los hogares o las casas de las personas que apoyaban, en las siete celebraciones menores¹¹ de esta comunidad y las dos mayores.¹²

La mayordomía es la materialización del ritual de “hacer común” a partir del trabajo. La categoría de “trabajo”, desde la noción de Marx, que es un metabolismo entre la naturaleza y el ser humano, la definiré como “el proceso de producción que integra tanto el acto productivo como el acto de consumo de lo producido, al interior de un sistema de capacidades y un sistema de necesidades” (Fuentes, 2015, p. 195). Así, el valor que se produce sobre este trabajo es uno que depende del uso que se brinde a lo producido, ya que las personas necesitan de bienes concretos que resultan del trabajo concreto de otras personas (Gutiérrez y Salazar, 2015).

El trabajo de la mayordomía es considerado un trabajo concreto que genera valor de uso, la parte que disputa y tensa el capitalismo, pues la producción de valor y la significación del trabajo en sus términos serán distintas, así como la concreción de la forma social, que en el pueblo es la del común: comunalidad. Es la expresión del trabajo concreto la que genera los sentidos en común al producir en interdependencia y consumir lo producido en colectividad.

Para la realización de la mayordomía se pueden distinguir al menos dos formas de trabajo: en la primera se ubica la articulación de la actividad de las

10 Las mayordomías son fiestas en honor de alguna figura sagrada de la Iglesia católica (santos, santas, advocaciones marianas o cristianas) que genera gastos y obliga trabajo. Esta celebración requiere de múltiples preparativos y del servicio y tequios de diferentes personas y tramas domésticas o familias y por varios días. La mayordomía se caracteriza por ser un cargo en el cual se tienen que ofrendar los recursos familiares para realizar la fiesta patronal. El mayordomo, acercándose la fecha de la festividad, invita a otras tramas familiares a que le apoyen para llevar a cabo las tareas y cubrir algunos gastos con su excedente familiar en un ejercicio de donación de reciprocidad para todas las personas de la comunidad. La mayordomía es la materialización del ritual de hacer común, es la expresión del trabajo concreto que genera los sentidos en común al producir en interdependencia y consumir lo producido en colectividad (Salazar, 2019).

11 6 de enero, Santo Rey; 19 de marzo, San José; 15 de mayo, San Isidro Labrador; 13 de junio, San Antonio de Padua; 8 de diciembre, Virgen del Perpetuo Socorro, 12 de diciembre, Virgen de Guadalupe; 18 de diciembre, Virgen de la Soledad y 24 de diciembre, nacimiento de Jesús.

12 La Ascensión del Señor es la principal festividad cuya fecha es a los cuarenta días posteriores a la Pascua, por lo que es variable, en tanto que el 24 de junio es la fiesta en honor de San Juan Bautista, de quien lleva el nombre el pueblo.

distintas tramas domésticas que se acuerdan en la asamblea, que es el trabajo de los hombres. En la segunda están las múltiples tareas que se realizan desde el espacio íntimo/doméstico y en las que participan las mujeres.

Los mayordomos buscan, buscan quién va a hacer atole, quién va a atinar qué tanto de carne, quién va a calcular qué tanto de chile, quién va a calcular qué tanto de mole se va a hacer, el mayordomo que tiene cargo, ese mayordomo se levanta con su pareja a buscar a esa persona, ya sabe cuántas personas van a buscar lo que va a ayudar y los demás porque ya saben quién es mayordomo (anónimo, entrevista personal, 19/5/2017).

La primera distinción que marca las diferencias entre el trabajo de varones es que se otorga de manera formal en asamblea y genera autoridad. “El trabajo de la mayordomía es una carga que se tiene. Es una carga que tienen ellos, porque a ellos los nombran cuando es la asamblea [...] Ellos ya están nombrados para el año que viene, un año completo, ya saben que ya están nombrados” (anónimo, entrevista personal, 19/5/2017). La segunda distinción es que el trabajo de las mujeres no tiene formalidad asamblearia y se produce de forma oral y en términos solo morales.

El trabajo de ellas se considera ayuda mutua y tequio. “Pero no se le llama tequio, se le llama ayuda mutua [...] Eso es otro tequio también, es una ayuda mutua que se da, sí, porque es una invitación que el mayordomo hace desde tiempo atrás” (Anónimo, entrevista personal, 22/10/2017). Por ende, no genera posición en la estructura de cargos. Sin embargo, su trabajo es central en el hacer común. “En la mayordomía ahí sí van todas las mujeres a ayudar, ahí sí van todas, jóvenes y grandes” (anónimo, entrevista personal, 22/10/2017), pues mediante su trabajo de sostenibilidad de la vida cotidiana y extraordinaria se mantienen las tramas comunales, como lo nombra Gladys Tzul (2015).

Hasta aquí se reconocieron algunos elementos característicos y fundamentales en la lógica social colectiva del pueblo ayuuk. Es claro que toda celebración implica un gozo y un trabajo, trabajo que además no es remunerado pues es labor que se hace por reciprocidad. Un trabajo para todos, en el cual todos disfrutan compartiendo.

El trabajo de servicio comunal es la base de la forma de organización social. Esta forma de organización va más allá de una cuestión cultural, simbólica e identitaria, pues se centra en el trabajo de reproducción de la vida disputando la forma social al capital, retando la reproducción de este. Gladys Tzul define el trabajo de servicio comunal como “la relación social –fuerza de trabajo– que habilita la producción de lo que necesitamos para vivir y que tiene que ser pautado, organizado y reglamentado” (2015a, p. 113), por lo usual, por medio de la asamblea: figura política en la que se sintetiza la producción colectiva de las decisiones. Esto es distinto a lo que ocurre con el trabajo comunitario y dentro de lo íntimo/doméstico de las mujeres, que parece ser el mismo, tanto en los tiempos ordinarios como extraordinarios y que no es distinguible como el de los varones al

no generar autoridad ni posición dentro del sistema de cargos, ni da palabra en la asamblea en la que se toman las decisiones.

Podríamos decir pues, que el espacio íntimo/doméstico tiene orden simbólico o imaginario, cuyos límites están determinados por la corresponsabilidad y no por el Estado o el capital. Esto indica que lo íntimo/doméstico es el lugar en el que se gestan o producen relaciones de interdependencia que permiten hacer común, es decir, el espacio en el cual se configuran los axiomas del poder comunal. Esto promueve una práctica y concepción distinta del poder, a la de la modernidad capitalista que permite analizar lo político más allá de lo público definido por el Estado-nación.

Así, se propone pensar que la configuración del espacio político en una fórmula complementaria, comunitario-íntimo/doméstico, es la base de lo que puede considerarse el poder comunal, el cual comienza a organizarse y materializarse en el espacio íntimo/doméstico a partir del trabajo de las mujeres expresado como corresponsabilidad (todavía no nombrada ni normada por las autoridades, por lo que la hace una especie de ética o ritual de hacer común no asamblearia). El espacio comunitario es una extensión del espacio íntimo/doméstico, en tanto, la politicidad del espacio comunitario se genera en el espacio íntimo/doméstico. Es por ello por lo que el espacio íntimo/doméstico será entendido como el lugar primordial y visible, será “el punto de partida de la actividad humana de reproducción de la vida y de relanzamiento reiterado de los ciclos que esta exige y, por tanto, garantía y condición de posibilidad de la capacidad de forma” (Gutiérrez, Navarro y Linsalata, 2015, p. 24).

Para pensar la política y lo político, más allá de la acumulación del capital y del control y gobierno ejercido por el Estado, se debe colocar a la generación común como el eje de análisis desde otro lenguaje en el cual lo femenino puede ser ese otro lenguaje de lo común –de la corresponsabilidad–, pues ha intentado una y otra vez nombrar las experiencias propias. También escucha lo que otras y otros dicen e intenta entenderlo desde términos de la otredad.

Esta organización del poder –articulación política estructurada desde una lógica de binarios incluyente, cuyo orden social está establecido en formas complementarias– sigue reproduciéndose como usos y costumbres en las comunidades de pueblos indígenas a lo largo del continente. Por ello, podemos hablar de una configuración política complementaria en dos espacios: lo íntimo/doméstico y lo comunitario. Tal configuración ha sido colonizada por las formas políticas del patriarcado del salario y la construcción de lo público y privado, sometido lo íntimo/doméstico a lo privado, despolitizando a las mujeres que eran y son las que habitan y trabajan en este espacio privatizado, colonizado por el entronque patriarcal que brindó privilegios a los varones.

Aun así, esta delimitación social del espacio, entre lo comunitario y lo íntimo/doméstico, resulta fértil para repensar las formas políticas y configuraciones del poder. En este sentido, lo comunitario será definido desde y mediante lo común

y colocado en el centro la reproducción de la vida. Solo desde esta articulación del espacio se puede pensar lo político más allá del Estado y de la acumulación del capital.

4.1. La imbricación entre lo comunitario y lo íntimo/doméstico: la estructura de lo común

El espacio íntimo/doméstico no solo es un lugar politizado en el que los sujetos se configuran desde el poder comunal, sino también es un espacio de diálogo intergeneracional. Lo notable sería que fuese considerado como el espacio de articulación de la otredad desde la significación humana y reconocimiento del ser (la existencia, trascendencia o misión). Este espacio, que es el primero que se coloniza y disciplina los cuerpos masculinos mediante la captura de los femeninos, también es el lugar en el que hombres y mujeres pueden desarticular las lógicas del poder colonial.¹³ Es decir, reconocer la politicidad del espacio íntimo/doméstico es descolonizarlo.

Para pensar el espacio íntimo/doméstico desde una mirada descolonial habrá que reconfigurar la valoración en la división sexual del trabajo y las construcciones de género a partir de lógicas bilaterales mutuamente recíprocas que desarticulen la noción de lo masculino heterosexual capitalista como medida universal. Descolonizar el espacio doméstico le exige al sujeto singular que le habita que haga de su experiencia dentro de él una forma de conocimiento que le permita descubrir a qué obedecen las formas políticas a las que está sujetado dentro y fuera del espacio íntimo/doméstico. En otras palabras, el sujeto singular y social requiere de la reconfiguración y su construcción de género, solo así podría resignificar el espacio y el trabajo dentro y fuera de los espacios. Así podría llegar a una conciencia de lucha más cohesionada.

5. Conclusiones

Las diversas consecuencias que trae consigo el poder colonial, la división-exclusión, es la que promoverá el costoso y precario equilibrio entre los géneros tal como lo señala Rivera, quien considera que el poder colonial es patriarcal. Esta división-exclusión del poder colonial se expresa en los imaginarios de los espacios: la creación de lo público y privado, espacio en los que habitarán las asimetrías de género en los cuerpos, en el que se configuran los sujetos.

Entonces, la privatización del espacio del trabajo doméstico es una estrategia del capitalismo para asegurar la (re)producción de la fuerza de trabajo con base en los privilegios de los varones. Al instituirse la lógica de binarios excluyentes que configura lo privado, el espacio y trabajo doméstico son capturados. Dicho de otra manera, la construcción simbólica y material del espacio público y privado es la forma política del patriarcado del salario (formas políticas de la modernidad

¹³ “La condición colonial, es pues, un espacio privilegiado para ver cómo funciona la colonización. La experiencia necesariamente debe formar parte de la renovación epistémica” (Cumes, 2014, p. 81).

capitalista), que a su vez configura y coloniza al sujeto que habita estos espacios. Lo público y privado es la colonización del patriarcado del salario.

Por estas razones, se concluye que el espacio privado es un espacio construido simbólicamente y materialmente para asegurar que las mujeres no minen el orden político racional masculino en lo público. El orden político de una sociedad se estructura con un orden simbólico. Entonces, el orden simbólico de la modernidad capitalista es patriarcal. El orden simbólico que significa lo público y privado como forma de organización socioespacial, que divide y rompe lo común, puede ser la forma simbólica del patriarcado del salario, del que escribe Federici (2013). La bisagra de privilegios o el entronque patriarcal es la forma de colonización más efectiva de los pueblos indígenas, pues así se instaura el orden simbólico del patriarcado del salario, con el cual se confina lo femenino y el espacio íntimo/doméstico a lo privado y así lo captura y despolitiza.

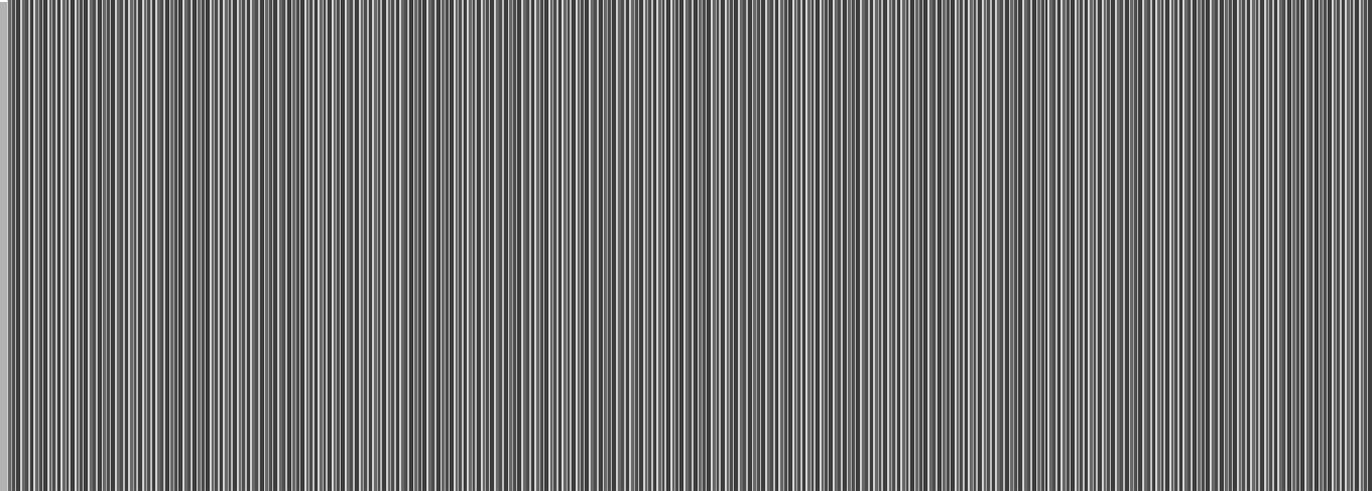
Sin embargo, si observamos el espacio íntimo/doméstico desde un orden distinto del poder, desde el orden simbólico de lo común, de la corresponsabilidad y desde un orden simbólico en femenino, nos permite pensar el espacio íntimo/doméstico como un lugar no solo político sino como incubadora de lo político en los sujetos mediante el trabajo de reproducción de la vida, como el núcleo de la vida en común y de la configuración de estos sentidos en el sujeto en el que habita el potencial político de los movimientos de estas comunidades. Por tanto, en el espacio íntimo/doméstico habita el potencial político que se extiende, expande o amplía hacia el espacio de lo comunitario, que es lo más notorio. Dicho de otro modo, el espacio político comunitario que se manifiesta en la asamblea es una ampliación del espacio íntimo/doméstico. Sin embargo, este espacio ha sido colonizado por el patriarcado —bisagra o entronque patriarcal— del poder colonial, por lo que habrá que diluir las asimetrías en la valoración de las diferenciaciones de género. La discusión no pretende centrarse en si las mujeres entran en el ámbito de lo público y cómo entran, sino, para preguntarse cómo y para qué, en términos del poder colonial, se ha configurado lo público y privado.

Ahora bien, pese a esta colonialidad de las configuraciones axiológicas del poder, en las comunidades indígenas, en particular del pueblo ayuuk, promueven otra manera de práctica de este y de concepción del espacio, que permite pensar lo político más allá de lo público-privado. La configuración del espacio político en una bina complementaria despatriarcal: íntimo/doméstico-comunitaria, es la base del espacio político comunitario como una forma de concebir y ejercer el poder que permita pensar en horizontes políticos desde una visión de servicio y no de dominación.

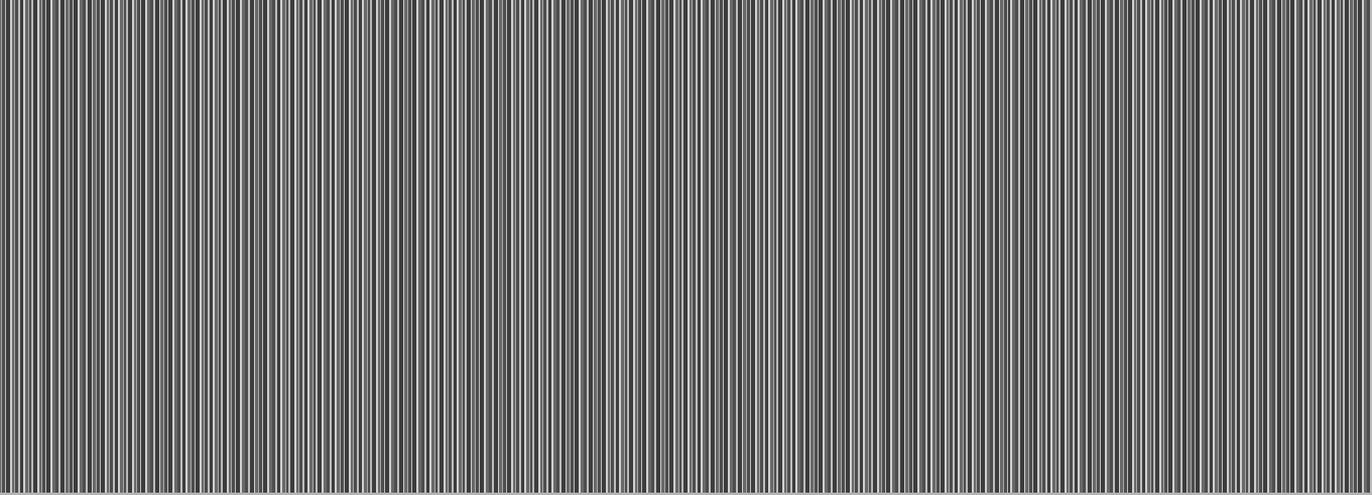
6. Referencias bibliográficas

- Amorós, C. (1985). *Hacia una crítica de la razón patriarcal*. Barcelona: Anthropos, Editorial del Hombre.
- Arendt, H. (1993). *La condición humana*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- Bernal Olarte, A. (2012). La construcción de la diferencia entre lo público y lo privado. *Revista Perspectivas Internacionales*, (8)1, pp. 73-107.
- Cumes, A. (2014). “Esencialismo estratégicos” y discursos de descolonización. En M. Millán (coord.), *Más allá del feminismo: caminos para andar. Feminismo descolonial* (pp. 61-68). Ciudad de México: Pez en el árbol.
- Echeverría, B. (2013). *La modernidad de lo barroco*. Ciudad de México: Ediciones Era.
- _____. (2012). *Valor de uso y utopía*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Engels, F. (1985). *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. Ciudad de México: Ebrolibros.
- Favela, M. (2014). Ontologías de la diversidad, en M. Millán (coord.), *Más allá del feminismo: caminos para andar. Feminismo descolonial*. (pp. 35-60). Ciudad de México: Pez en el árbol.
- Federici, S. (2013). *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. (2.^{da} Ed.) Ciudad de México: Pez en el Árbol/Tinta Limón editoriales.
- Fernández, D. (4 de septiembre de 2017). La política en femenino es una herramienta que permite pensar el devenir. Entrevista a Raquel Gutiérrez Aguilar. Recuperado de <http://ctxt.es/es/20170830/Politica/14734/feminismos-america-latina-Raquel-Gutierrez-Aguilar--entrevista-ctxt.htm>
- Fuentes, D. (2015). La crítica como reivindicación de lo político del sujeto social. *El Apantle, Revista de Estudios Comunitarios. Común ¿para qué?* No. 1. Puebla-Ciudad de México: Libertad bajo palabra.
- García, E., y Quintas, D. (2017). *La visión ayuuk de dos takmä'äyëty (abuelas) a través de su memoria oral*. Oaxaca: Instituto Superior Intercultural Ayuuk.
- Gutiérrez, R., Navarro, M., y Linsalata, L. (2015). *Repensar lo político, pensar lo común. Claves para la discusión*. Documento inédito discutido en el “Seminario Entramados comunitarios y formas de lo político” del posgrado en sociología del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, agosto-diciembre.
- Gutiérrez, R. y Salazar, H. (2015). Reproducción comunitaria de la vida. Pensando la transformación social en el presente. *El Apantle, Revista de Estudios Comunitarios. Común ¿para qué?* No. 1. Puebla-Ciudad de México: Libertad bajo palabra, pp. 15-50.
- Linsalata, L. (2011). *Valor de uso, poder y transformación social*. Entender la descomposición, vislumbrar las posibilidades. Ciudad de México: Casa de Ondas.
- MacKinnon, C. (1995). *Hacia una teoría feminista del Estado*. Madrid/Universidad de Valencia/Instituto de la Mujer: Ediciones Cátedra.
- Quijano, A. (2001). Globalización, colonialidad y democracia. En Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual (ed.). *Tendencias básicas de nuestra época: globalización y democracia*. Caracas: Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual.

- Rivera, S. (2010). *Violencias (Re) encubiertas en Bolivia*. La Paz: Editorial Piedra Rota y La mirada salvaje.
- Salazar, A. (2019). *El trabajo de las mujeres en el espacio íntimo/doméstico en el bajo mixe en Oaxaca, México. Una lectura desde la teoría crítica latinoamericana y los feminismos latinoamericanos de lo común*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Tapia, L. (2008). *Política salvaje*. La Paz: La Muela del Diablo/Clacso/Comuna.
- Tzul, G. (2015). El Patriarcado del Salario: “Lo que llaman amor, nosotras lo llamamos trabajo no pagado”. Conversaciones con Silvia Federici (I/II). Prensa comunitaria Km. 169. Comunicación desde los pueblos en Guatemala. Recuperado de <http://comunitariapress.wordpress.com/2015/04/21/el-patriarcado-del-salario-lo-que-llaman-amor-nosotras-lo-llamamos-trabajo-no-pagado>
- _____. (2015a). *Mujeres y tramas de parentesco en los sistemas de gobierno comunal indígena en Chuimeq'ena'*. Guatemala. Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Valcárcel, A. (2004). *La política de las mujeres*. Madrid: Ediciones Cátedra (Grupo Anaya S. A.).
- Žižek, S. (2000). ¿Lucha de clases o posmodernismo? ¡Sí, por favor!, en J. Butler, L. Ernesto y S. Žižek, *Contingencia, hegemonía, universalidad. Diálogos contemporáneos en la izquierda* (pp. 95-140). Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.



Entrevistas



Los retos de los derechos humanos en sociedades multiculturales

The Human Rights Challenges in Multicultural Societies

Entrevista a David Sánchez Rubio

Director del Departamento de Filosofía del Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla, España

Correo electrónico: dsanche@us.es

Por Natalia Mora Navarro

Docente de la Escuela de Derechos y Justicia del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Correo electrónico: natalia.mora@iaen.edu.ec



Fotografía: David Sánchez Rubio (2020)

David Sánchez Rubio

David Sánchez Rubio es doctor en derecho, profesor titular y director del Departamento de Filosofía del Derecho de la Universidad de Sevilla. Ha sido coordinador y director en diversos cursos de maestría y doctorado en la Universidad Pablo Olavide (Sevilla) y la Universidad Internacional (Andalucía). También fue director y miembro investigador de varios proyectos de Excelencia y de I+D. Profesor invitado en diversas universidades de España, Bélgica, Portugal, México, Ecuador, Colombia, Costa Rica, Argentina y Brasil. Es autor de más de noventa artículos y de diversos libros sobre teoría crítica de los derechos humanos, democracia,

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 11, vol. 2, julio-diciembre de 2020, pp. 191-197.

© Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245



educación en ciudadanía y pensamiento de liberación latinoamericano. Entre otros, destacan las siguientes obras: *Educación para la ciudadanía y los derechos humanos* (2007); *Repensar derechos humanos* (2007); *Filosofía y ciudadanía* (2008); *Encantos y desencantos de los derechos humanos* (2011); *Pueblos indígenas, identidades y derechos en contextos migratorios* (2012); *Pensamiento crítico y praxis de liberación* (2018). Es responsable del Proyecto de Excelencia Migraciones de Pueblos Indígenas de Ecuador y Bolivia en España.

En esta entrevista el profesor David Sánchez Rubio reflexiona acerca de la diversidad cultural en el contexto latinoamericano. Se exponen ideas de actualidad en relación con los retos que enfrentan las sociedades multiculturales, con propuestas que son relevantes para países como Ecuador. Es importante pensar con sentido crítico los retos a los que se enfrenta la sociedad actual, tales como la falta de sensibilidad hacia los derechos humanos o que las estructuras sobre las que se construye la sociedad actual se rijan por parámetros que limiten espacios de diversidad y pluralidad. Pese al desarrollo de los derechos humanos, aún es necesario recalcar la necesidad de reforzar la idea de dignidad humana, para que todas las personas puedan existir a plenitud con sus particularidades y diferencias identitarias, sin ser excluidos, marginados o discriminados, ya que la diversidad es una auténtica fortaleza.

Es fundamental comprender que existen particularidades que nos definen como sociedad y que todos podemos participar en el proceso de construcción y de resignificación de nuestro entorno, para lo cual el Estado debe reflejar la pluri-nacionalidad en sus instituciones y los operadores de justicia deben comprender que sus decisiones se aplican en una sociedad diversa.

¿Qué papel deben desempeñar los operadores jurídicos y los profesionales del derecho respecto al desarrollo de una cultura que apueste por los derechos humanos, para lograr un verdadero reconocimiento, en sociedades multiculturales?

Debemos partir del hecho que, en el contexto latinoamericano y diría también mundial, no existe en la cultura jurídica una sensibilidad por derechos humanos. La poca que existe es demasiado eurocéntrica y basada en una ideología liberal y, en algunos casos, con matices garantista-estatalista-paternalista. Los operadores jurídicos y los profesionales del derecho se mueven en un imaginario monocultural en exceso estrecho, formal, reducido y minimalista, basado en la sabiduría de unos especialistas. Tampoco defienden una perspectiva intercultural de derechos humanos que enfrente la dimensión colonial, patriarcal y capitalista de sus proyectos de vida nacionales y globales, muy normalizados en lo cotidiano.

Poco pueden incorporar en sus prácticas en sociedades multiculturales si no amplían su saber y su hacer con una perspectiva teórica y práctica de derechos humanos más amplia, compleja, socio-histórica e intercultural y no colonial, correlacionada con un modo de entender los Estados no con un sentido monocultural y lo público no solo desde lo estatal. Esto descentralizaría el control de saber gracias a relaciones más horizontales y menos jerárquicas.

Los conceptos de democracia, economía, ciudadanía, comunidad, trabajo, necesidades, cultura y Estado tienen que redefinirse y resignificarse junto con un concepto de derechos humanos basado en las prácticas en las que la gente sea protagonista de su destino en función de sus identidades raciales, sexuales, de género, socio-materiales y de clase, etaria, etc. Las diferencias y particularidades deben reconocerse sin lógicas excluyentes y discriminatorias. Las instituciones tienen que ser reflejo de esa pluralidad real y los operadores jurídicos deben empaparse de las realidades sin establecer hegemonías ni homogenizaciones, que es lo que de verdad predomina.

Los operadores jurídicos deben empaparse de las realidades sin establecer hegemonías ni homogenizaciones, que es lo que de verdad predomina.

Desde su visión, ¿cuáles son los principales retos para el fortalecimiento de los derechos humanos en la actualidad en contextos multiculturales en América Latina?

Con respecto a derechos humanos nos encontramos con varias posiciones: están los cínicos, que consideran que no sirven para nada y se ríen de sus defensores. Junto a esta posición hay quienes los consideran como derechos de delincuentes o de bandidos. Aquí nos podemos encontrar con algún escéptico bien intencionado, pero por lo general son personas con cultura autoritaria, dogmática y partidaria de mano dura para con las personas más vulnerables, defensores de los privilegios históricos que pierden al cuestionarse sus posiciones, lugares, imaginarios y creencias basadas en la superioridad de unos sobre otros, bajo el par superior/inferior, por razones de raza (racismo), cultura, sexo, género (patriarcalismo), clase (relaciones desiguales naturalizadas por razones dogmatizadas). Otro grupo son los que mencioné arriba, que son aquellos que tienen sensibilidad por derechos humanos pero de manera minimalista y estrecha al circunscribirlos a esferas judiciales, políticas y ayuda del voluntariado de las ONG.

El reto está en ampliar la dimensión de lo que se entiende por derechos humanos, complementándola con visiones y proyectos de vida basados en otras ideas de dignidad humana, por las que todo ser humano sea tratado como sujeto desde sus particularidades y diferencias identitarias, sin inferiorizarlo, excluirlo, marginarlo, humillarlo, maltratarlo. Por ello, un paso importante es saber percibir que son las prácticas y las acciones las que marcan la pauta del contenido de los derechos y de cualquier manifestación de dignidad en todas las culturas. El pensamiento de liberación y el pensamiento descolonial ofrecen algunas pautas para ello, pero sabiendo que los lugares relacionales y los entornos de convivencia entre la gente son la fuente con el protagonismo de los actores sociales y de todos los seres humanos en su acción, praxis y hacer diario.

En contextos multiculturales, como en América Latina, ¿bajo qué visión deberían aplicarse las políticas públicas educativas en materia de ciudadanía y derechos humanos y con qué parámetros?

Bajo las voces de Paulo Freire e Ivan Illich, entre otras, confluyen otras muchas voces que consideran que todos debemos coeducarnos en materia de ciudadanía y derechos humanos, sin centralizarlo en instituciones y especialistas como únicos legitimados y versados en enseñar lo que luego no practican en sus ámbitos de convivencia. Soy partidario de que hay que enfrentar las jerarquías movidas bajo el par superior/inferior; inteligente/tonto o menos inteligente; maestro/discípulo, docente/dicente, etc.

Hay que enfrentar las jerarquías movidas bajo el par superior/inferior; inteligente/tonto o menos inteligente; maestro/discípulo, docente/dicente.

Resulta curioso que la cultura occidental basa los derechos humanos sobre discursos de inclusiones abstractas, con las que todos somos reconocidos como iguales, pero en abstracto, de modo formal, ya que en lo concreto, en la materialidad el piso y el suelo sobre los que vivimos y caminamos, nuestro día a día convivencial se basa en exclusiones concretas y particulares. Por eso la propuesta sería coeducarnos en derechos humanos y

enseñar desde la coherencia de nuestras acciones dinamizadas por inclusiones concretas y particulares que la teoría y lo abstracto reconocen como soporte, rechazando lo que inferioriza, margina y discrimina.

Además, hay que descentralizar la idea de que son solo los teóricos o los especialistas quienes nos lo enseñan y dicen lo que son los derechos humanos. Se trata de una pedagogía de todos, coenseñante, coeducadora, a partir de las prácticas, de las situaciones de exclusión y victimización que hay que revertir y descartar, con prácticas en las que todos estamos implicados, como sujetos que instituímos realidad de forma constante.

Así debe enfocarse la idea de ciudadanía como proceso abierto y no cerrado que excluye a los no nacionales, sino inclusiva y abierta, en constante crecimiento de apertura al reconocimiento de todo ser humano en su dignidad y en sus derechos que todos coparticipamos en hacer, efectivizar y realizar. La ciudadanía en transición debe abrir los brazos a lo humano, proceda de donde proceda, en todo país, Estado, nación o comunidad, teniendo a la humanidad como referente, en su expresión plural, diferencia e intercultural, en tanto se construye desde lo multicultural.

El problema es que esa multiculturalidad nunca ha sido reconocida en América Latina, ni con los pueblos indígenas ni afrodescendientes, ni con determinados grupos de inmigrantes. Por ello hay que denunciar ese concepto restrictivo y occidentalocéntrico propio de la cultura criolla y liberal basada en una educación y pedagogía elitista, bancaria, corporativista y solo cultivada desde y para los de

arriba. La ciudadanía en sus países tiene una doble condición: es sobreciudadanía para los privilegiados, con todos sus derechos en condiciones de disfrutarlos a diario, y de subciudadanía entre quienes son considerados perdedores o indignos de vivir como sujetos empoderados. Por ello es prioritario en el continente partir desde un coaprendizaje basado en la sensibilidad y en el protagonismo de las víctimas producidas como tales.

¿Qué deberían hacer los Estados en América Latina para garantizar la existencia de sujetos diferenciados, con sus expresiones culturales propias y en las que se pueda construir un verdadero reconocimiento de derechos?

La tradición racista, criolla, basada en la idea de progreso y modernización es muy fuerte en América Latina. Hay que explicitarla a todos los niveles para denunciarla y enfrentarla. Además de ser muy patriarcal y monocultural. Los indígenas y las personas afrodescendientes junto con muchos inmigrantes empobrecidos han sido y son, en lo estructural, marginados y discriminados, creándose condiciones de precariedad e inhumanidad. No digamos ya otros colectivos, como las personas trans, gays y lesbianas.

Denunciar la hipocresía y la bipolaridad ocultada por la gente es un primer paso. Otro paso, entre muchos posibles que no voy a mencionar, pues cada contexto y cada sujeto los define en sus experiencias y en sus lugares de vida, es concienciarnos, sensibilizarnos de que la riqueza humana se basa en la pluralidad y en las múltiples expresiones que de lo humano ha existido, existe y debe existir, como también sucede a nivel de especies animales, biodiversidad y la naturaleza arcoíris e infinita en matices.

Otro nivel es saber percibir el contexto global nuevo en el que nos encontramos: el planeta y la humanidad están en peligro. Debemos buscar lo mejor de cada cultura y reconocer todo aquello que respeta a la naturaleza y a la humanidad, en el presente y para las generaciones futuras. La cultura predominante nos lleva al suicidio colectivo y nos está aniquilando junto con la biodiversidad y la madre tierra. En América Latina son muchos los pueblos indígenas, campesinos, afros, que nos dan lecciones de respeto, sobriedad y cultura de lo suficiente frente a este capitalismo depredador, crematístico y ecocida porque arrasa con todo y es destructivo. Experiencias y propuestas como el *Sumak kawsay*, el común, los bienes comunes, etc., potencian desde ese respeto y reconocimiento de la diversidad cultural caminos de vida dinamizados desde la horizontalidad, la solidaridad, el respeto mutuo, la cooperación, la colaboración, la reciprocidad, que son modos de articular las relaciones humanas mucho más efectivos para garantizar y hacer reales los derechos humanos.

Son muchos los pueblos indígenas, campesinos, afros, que nos dan lecciones de respeto, sobriedad y cultura de lo suficiente frente a este capitalismo depredador, crematístico y ecocida.

Los Estados también deben ser más plurinacionales en sus instituciones, con mayor presencia de la sociedad civil dentro y fuera de ellas, además de enfrentar ese único modo de entender la economía desde el capitalismo. Como decía Raimundo Panikkar, no hay pluralismo cultural sin pluralismo económico y de múltiples modos de producción. El propio Ivan Illich también los defendía.

En el siglo XXI en América Latina se hacen más visibles prácticas excluyentes o de dominación, que impiden a las personas ser reconocidas como seres humanos con dignidad y tutela de sus derechos. ¿A qué se debe este hecho?

En los últimos tiempos, medio en broma y medio en serio, de modo irónico me referí a una tendencia global que se manifiesta en América Latina, que expresa de qué manera el pensamiento cínico se manifiesta sin miedo, de forma pública y sin vergüenza. Bolsonaro es un ejemplo con su reciente discurso en Naciones Unidas. Para ello aludo al personaje de las películas seriadas de *Adventurers* (Los Vengadores) llamado Thanos. Totalmente convencido, piensa que la mitad de todas las poblaciones de las civilizaciones extendidas por el universo deben desaparecer para que la otra mitad sobreviva. Eso afecta a la tierra y a los humanos. Sobra el 50 % de la población humana e incluso de la naturaleza para que el resto pueda vivir en condiciones supuestamente dignas. Esta filosofía se está haciendo más pública hoy en día. Siempre existieron posiciones excluyentes, de ahí tantas purgas, guerras, campos de concentración, exterminios, esclavitud, etc., pero lo preocupante es el deseo de manifestar odio y rechazo por lo humano sin excepciones, con prepotencia y arrogancia.

lo humano sin excepciones, con prepotencia y arrogancia.

Con un maniqueísmo extremista y fundamentalista, están surgiendo grupos que justifican inferiorizar, incluso matar, calificando como enemigo (terrorista, bandido, comunista) a quien defiende derechos humanos. En América Latina hay un caldo de cultivo histórico, como ya mencioné, que sirve de base a lo que se avecina sin escrúpulos. La tradición autoritaria, racista, patriarcal, colonial (colonialismo interno que se suma al externo), violenta, punitiva de los países latinoamericanos, se extiende por este clima de la thano-política que el capitalismo ha ido desarrollando de manera más sofisticada, pero que sin tapujos combina con mecanismos más instintivos, emocionales y básicos. En ello se utiliza la espiritualidad religiosa, la cultura consumista, la mística de las tecnociencia con el área militar a la cabeza, los medios de comunicación, etc.

Usted ha expresado en el libro Encantos y desencantos de los derechos humanos que “la racionalidad moderna [...] potencia el principio de agencia humana o bien fortalece y consolida dinámicas excluyentes y de dominación que solo sirven para justificar situaciones que impiden a múltiples personas ser reconocidas como sujetos actuantes, vivos y generadores de humanidad”. ¿Sería posible ampliar esta idea?

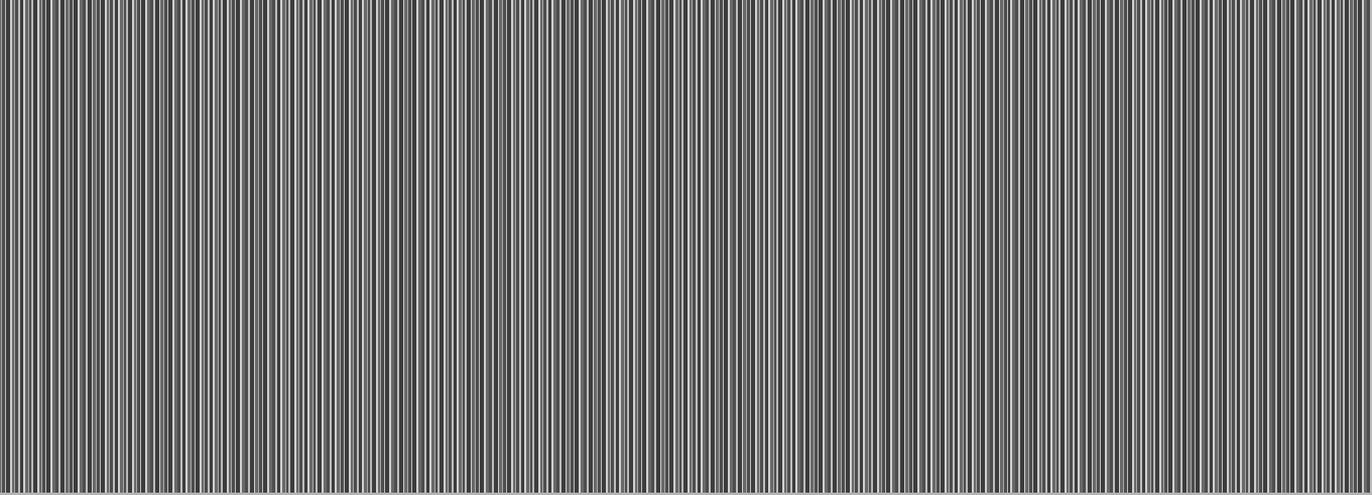
Esa idea la retomo de Helio Gallardo (siempre muy presente en mi voz-acción). Y la suelo conectar con el criterio de riqueza humana de Joaquín Herrera. La tomo de la tradición burguesa y el segundo de la tradición marxista y están muy conectados. La agencia viene a decir que todo ser humano debe de dotar de carácter a todas sus producciones en entornos que nunca controla en su totalidad. Ese significar y dotar de sentido debe serlo en lo sexual, genérico, cultural, racial, socio-material, etario, etc., es decir, desde el reconocimiento efectivo de sus particularidades y diferencias como humano.

La riqueza humana es poder desarrollar las capacidades y posibilidades humanas, permitiendo el circuito de reacción cultural: todo ser humano en su condición individual y colectiva debe poder reaccionar en su entorno de relaciones, para conseguir hacer real su idea de dignidad. Nadie puede ser privado de crear, recrear, significar, resignificar y hacer y rehacer sus mundos diversos, en condiciones iguales para poder producir todo aquello que le permite satisfacer sus necesidades, desde sus propios horizontes de sentido.

En el momento en que se impide eso, la agencia y la riqueza humana, es que se discrimina, se inferioriza, se crean dinámicas de imperio y dominación que limitan la posibilidad de cada cual de construir sus propias realidades en entornos siempre relacionales y por medio de tramas sociales. Ser sujeto actuante, vivo, instituyente sería el referente de lo que libera y emancipa, sin que se discrimine por ser indígena, inmigrante, negra, gay, lesbiana, persona trans, persona con discapacidad física o psíquica, por ser menor o por ser persona de la tercera edad, etc. No somos iguales, independientemente de nuestra condición, sino porque somos seres situados con nuestras particularidades, identidades y peculiaridades a partir de las cuales nos hacemos y nos hacemos ser siendo. La agencia y la riqueza humanas expresan ese poder hacer. No es un derecho el tener derechos, sino la posibilidad de hacer derechos de forma permanente y continua, como procesos inacabados en los que somos todos protagonistas a cada momento. 

No es un derecho el tener derechos, sino la posibilidad de hacer derechos de forma permanente y continua, como procesos inacabados en los que somos todos protagonistas a cada momento.

Reseñas





Democracia indígena en contextos multiculturales

Indigenous democracy in multicultural contexts

Autor: Raúl Rangel González

Editorial: Instituto Electoral del Estado de México, Centro de Formación y Documentación Electoral

Ciudad: Toluca

Año: 2018

ISBN: 978-607-9496-47-0

Reseñado por: Natalia Mora Navarro

Docente de la Escuela de Derechos y Justicia del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Correo electrónico: natalia.mora@iaen.edu.ec

En el siglo XXI, el reconocimiento de la diversidad cultural al interior de un Estado plantea la necesidad de encaminar acciones para el fortalecimiento de la democracia, con respeto a la pluralidad y la diferencia, lo que en un contexto multicultural requiere de la corresponsabilidad de distintos actores y de un diálogo entre pueblos indígenas y los Gobiernos. Este proceso es fundamental para el reconocimiento de las diferencias.

Democracia indígena en contextos multiculturales presenta un ejercicio contracorriente que reflexiona lo anterior desde el punto de partida del diálogo intercultural y la diferencia; lo que no resulta sencillo dentro de los parámetros occidentales, a menudo poco permeables a otras realidades culturales. Esto reafirma el reto de descolonizar la metodología de la investigación

al estudiar los pueblos indígenas, a partir de la ampliación del panorama y observación de la democracia desde otro enfoque, tal como lo han realizado algunos diferentes autores en esta segunda década del siglo XXI, desde De Sousa a Wolfesberger.

No se trata, en este caso, de una discusión sobre un proceso de elección o la contienda entre partidos políticos, sino que se reflexiona sobre los principios que sirven de base para hablar del concepto de democracia indígena. Esta es una dimensión en la que existen instituciones, procedimientos y normas comunitarias para la toma de decisiones al interior de las mismas.

El libro, que evidencia el conocimiento de su autor de la realidad de las distintas comunidades, demuestra que las prácticas de estas no son idénticas o estandarizadas a otras realidades

occidentales. Rangel González reflexiona sobre las prácticas de las comunidades oaxaqueñas, con la aclaración de que la estructura federal en México tiene como consecuencia para los pueblos indígenas distintos ámbitos de reconocimiento de sus derechos. Desde la dimensión de los derechos humanos y la filosofía del derecho, se plantea el concepto de democracia bajo la visión de los pueblos indígenas.

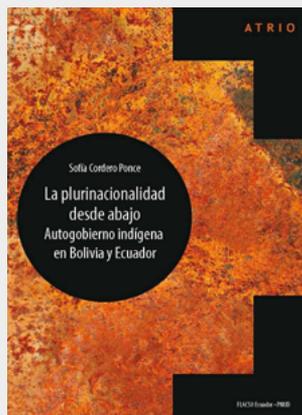
La obra se presenta en dos partes: en la primera consta un estudio sobre la teoría política del Estado, en el cual se sistematizan los conceptos de democracia y las discusiones clásicas construidas a lo largo de la historia. Los referentes fundamentales en este tema son Platón, Cicerón, Aristóteles. Más adelante, al abordar la noción de soberanía, se reflexiona entorno a las ideas de Tocqueville y Maquiavelo, con aportes relevantes para la democracia actual. En la segunda parte del trabajo, el autor se enfoca en el análisis específico de la realidad de los pueblos indígenas, sus formas de organización política, jurídica e instituciones democráticas, añade además algunas reflexiones sobre los principios de la toma de decisiones.

Esta última sección contiene una crítica al modelo actual e insiste en la necesidad de alcanzar un sentido real de democracia, acoplado a nuestras particularidades. En tal sentido, reflexiona sobre los siguientes puntos: el fortalecimiento del autogobierno, la necesidad de que las autoridades busquen materializar el interés general de la comunidad, la participación activa de la sociedad civil y la importancia de involucrarse en las decisiones que afecten o beneficien al colectivo.

Continúa con una descripción de las formas de organización de los pueblos indígenas, por medio del análisis de las instituciones, normas y procedimientos que se desarrollan al interior de las comunidades oaxaqueñas, como las asambleas o los consejos de gobierno, que se orientan en la construcción de espacios que tienen como eje el debate y la solución de conflictos, en los cuales es fundamental una lógica horizontal, en la que todos estén involucrados de igual manera en la toma de decisiones; de este modo se fortalecen los derechos de sus integrantes.

La obra coloca en el centro del debate académico el derecho a la diferencia para comprender los retos a los que se enfrentan las sociedades multiculturales y en los que existen grupos diversos que no ven fortalecidos sus derechos. No obstante, en este libro su autor reivindica el valor de la comunidad, la participación y las prácticas tradicionales para alcanzar consensos en favor del grupo en un contexto multicultural, en el que sea posible construir prácticas que fortalezcan los derechos de todos los involucrados, superando la desigualdad y la exclusión a la que desde tiempos de la Colonia se condenó a unos, frente a la indiferencia de los otros.

Esta investigación abre la posibilidad de estudiar a otras comunidades dentro de la realidad mexicana, para ampliar el conocimiento de la casuística, las fortalezas y los problemas particulares de cada pueblo. En tal sentido, también sugiere la alternativa de construir espacios que contengan otras ideas e interpretaciones, que no distancien a las personas, sino que las unan por medio de su diferencia.



La plurinacionalidad desde abajo: autogobierno indígena en Bolivia y Ecuador

Plurinationality from below: Indigenous self-government in Bolivia and Ecuador

Autor: Sofía Cordero Ponce

Editorial: Flacso-Sede Ecuador y PNUD-Bolivia

Ciudad: Quito y La Paz

Año: 2018

ISBN: 978-997-8675-02-1

Reseñado por: Elizabeth Huanca Coila

Estudiante del doctorado en Estudios Culturales Latinoamericanos en la UASB-Sede Ecuador

Correo electrónico: elyhuanca@gmail.com

La obra visibiliza el testimonio de los actores de la implementación de las autonomías indígenas en Bolivia y el autogobierno en Ecuador. Se analizan casos emblemáticos que grafican los avances, estancamientos y retos plurinacionales hacia el autogobierno indígena en estos países, a partir de un trabajo en terreno que recoge perspectivas locales/comunales, estatales y de organizaciones de apoyo, lo que refleja la conexión de estos tres niveles en la construcción de las autonomías indígenas en Bolivia y Ecuador.

La autora, Sofía Cordero, evidencia las propuestas de los actores locales desde sus perspectivas y necesidades y

reconstruye los entretrejos históricos de las autonomías indígenas asociadas al derecho al autogobierno y la libre determinación. Asimismo, se detiene en la relación entre el ejercicio de derechos individuales y los colectivos al interior de las sociedades indígenas. Desde su perspectiva, en este punto se evidencian cuestiones de género y de edad. La segunda contribución a resaltar es el tratamiento académico participativo de la investigación, pues se muestra el esfuerzo por involucrar a todos los actores directos de la construcción de la autonomía indígena en Bolivia y el autogobierno indígena en Ecuador, que se puede observar mediante los

estudios de caso y la acción de actores de gestión política estatal nacional. Este estudio sería relevante para los protagonistas debido a las posibilidades de aplicaciones prácticas.

La “moda de la plurinacionalidad y la autonomía indígena/autogobierno” ha generado un campo de estudio con una diversidad de investigaciones, documentos, artículos y otros recursos, sin embargo, estos tienen una connotación legalista o están matizados con enfoques académicos clásicos, que reducen la posibilidad de utilidad en la coyuntura actual hacia la transformación de las realidades, a las causas, movimientos, demandas o reconstituciones. En tal sentido, las complejidades de cuestiones indígenas y estatales en relación con la autogestión, nación, nacionalismos, autogobierno y autonomía, sin descuidar los criterios académicos, permite que tanto los actores locales como los actores organizativos de las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas (AIOC) se identifiquen con la investigación, lo mismo para los actores estatales involucrados.

El texto hilvana hechos históricos republicanos sobre las luchas de las naciones y pueblos indígenas por tierra, territorio y la libre autodeterminación o autogobierno y cómo esto derivó en la incorporación de la plurinacionalidad en las constituciones de Bolivia y Ecuador. El libro presenta la respuesta histórica de ambos Estados ante los procesos de resistencia a la colonialidad moderna y posmoderna de los tipos de Estados y sociedades que subalternaron y emprendieron políticas homogeneizantes, despojadoras

y “civilizadoras” del indígena, bajo el “pretexto” de organizar la unidad y nacionalismo del país e “insertar” al sujeto indígena en la sociedad nacional.

El estudio nos permite divisar parte de las propuestas de plurinacionalidad construidas desde abajo: en Bolivia, mediante la revisión de la experiencia en los municipios Jesús de Machaca y Charazani; en Ecuador, gracias a la experiencia de municipios y comunidades de Tigua, Pijal y Cayambe. En ambos países, la plurinacionalidad constitucionalizada buscaba el ejercicio de gobiernos estatales indígenas, más no se planteaban limitaciones territoriales rurales y tampoco la implementación de institucionalidad o representaciones “especiales”, en las que los indígenas puedan ejercer sus “usos y costumbres”.

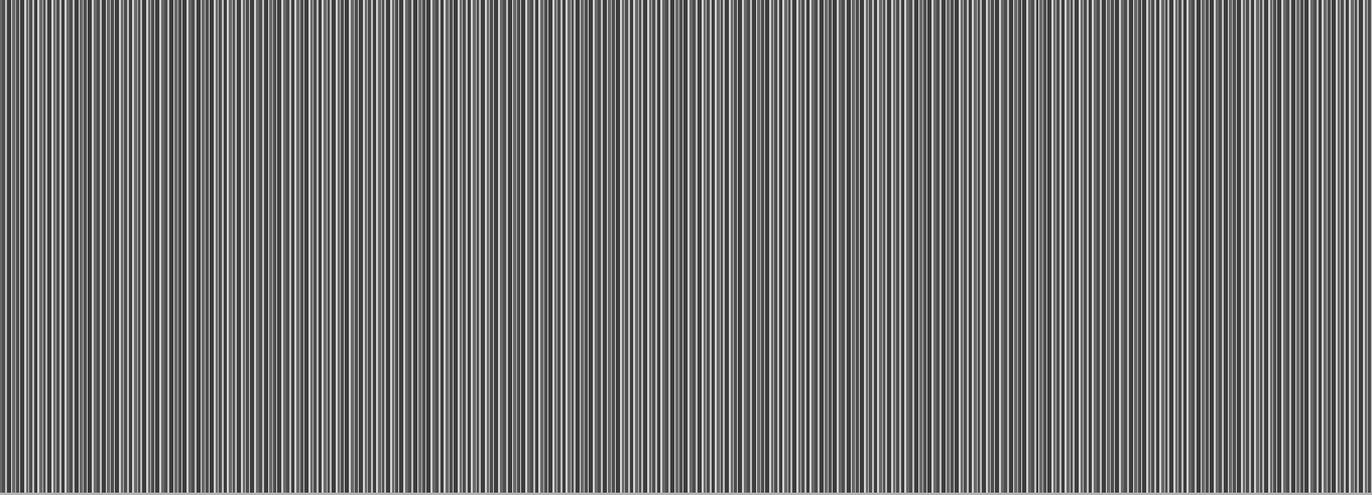
El planeamiento indígena ha sido radical históricamente, con propuestas de transformación del Estado en el sentido de incluir la diversidad de naciones y pueblos, sin excluir a los no indígenas. Siendo un planteamiento que desafía las capacidades de los sistemas políticos, económicos y socioculturales del neoliberalismo. Este estudio evidencia las tensiones e irresoluciones de la demanda de autonomías y autogobiernos indígenas frente a la materialización objetiva y formal de las mismas en ambos Estados. Con esto se concluye que se observan las voluntades políticas aisladas para materializar la autonomía indígena en Bolivia, mientras que en Ecuador el proceso se encuentra estancado pese a que las experiencias de autogobiernos y autogestión territorial indígena avanzan *ipso facto*.

Asimismo, se observan luchas titánicas, desde el lado indígena, por materializar lo que establecen las constituciones plurinacionales, en particular en lo que tiene que ver con la reconfiguración territorial o político-administrativa, el ejercicio de la jurisdicción indígena, así como el modelo de gestión política y pública a la luz de las formas propias de gestión territorial. Por otra parte, se manifiestan “no” voluntades políticas desde diferentes esferas estatales que hacen que en la práctica las Constituciones queden en lo jurídico y formal, normativo, carentes de procesos y procedimientos en la cosa pública. La gestión pública centralizante, junto con pocos servidores públicos capacitados, son limitantes para una implementación práctica.

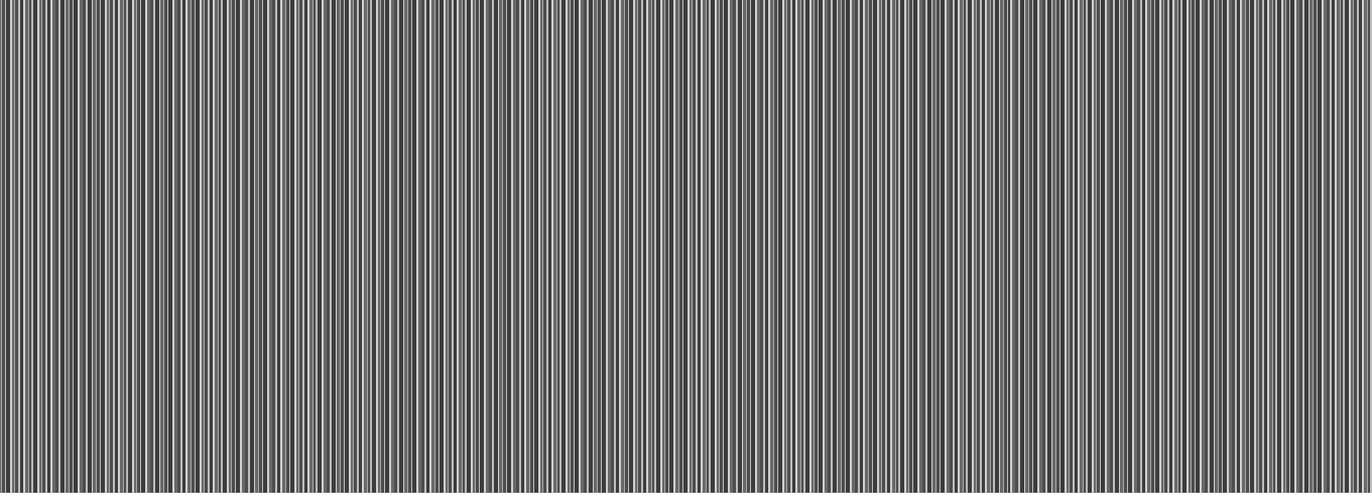
Más allá del ejercicio local, no existe ningún avance en otro sistema democrático no electoral o proveniente de los sistemas propios indígenas. Aspecto fundamental de la plurinacionalidad, tal como lo caracteriza Cordero, que subraya la estructural necesidad de implementar sistemas democráticos indígenas, desarrollados con amplitud y activos en un sentido funcional para las formas de representación y decisión política. Por último, otro nivel

de conflicto es el ingreso de partidos políticos y las cooptaciones interesadas que desestructuraron las lógicas comunitarias que sobrevivieron por cientos de años; esto aún está presente como factor obstaculizador y contrario a los procesos indígenas.

El texto debate sobre los retos para la traducción de la teoría a la práctica y viceversa; además, destaca los matices particulares de cada experiencia en su búsqueda o transición hacia la autonomía y autogobierno en el horizonte de la autodeterminación. También nos ofrece una propuesta fresca sobre autonomías y autogobiernos indígenas en interacción estatal, conjugando derechos individuales y colectivos, como una posible alternativa. Para terminar, el libro de Sofía Cordero plantea que la autonomía indígena y la autogestión territorial indígena/autogobierno pueden ser propuestas universales y no solo una demanda de los indígenas que viven en territorios con categoría y gestión colectiva/comunitaria, aillus o circunscripciones o parroquias comunales. Estas otras formas democráticas y de gobierno propio desafían la existencia de un modelo de Estado que se encuentra agotado.



**Política editorial
Breve guía de estilo**



Política editorial

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos, procesa artículos que observen la política editorial y las líneas establecidas en las convocatorias. Los trabajos presentados reflejarán la misión y las líneas de investigación del Instituto de Altos Estudios Nacionales, por lo que se espera que los artículos del Tema central sean un aporte a la reflexión sobre el Estado, las políticas y la administración pública. Los artículos de Coyuntura de la realidad nacional e internacional deberán estar relacionados con las líneas de trabajo e investigación de la institución. *Estado & comunes* solo recibe artículos originales e inéditos que no se encuentren publicados en ningún otro medio impreso o digital, ni que hayan sido postulados de manera simultánea para su publicación en otras revistas, libros e instituciones editoriales. Esta revista es financiada y editada por el IAEN.

1. Secciones

- *Tema central*. Esta sección está compuesta por artículos que presentan información novedosa, detallada y relevante sobre un tema específico. Las convocatorias son continuadas, rotativas y reúnen a coordinadores especialistas, quienes proponen el dossier. Son trabajos arbitrados por dos lectores ciegos y externos.
- *Coyuntura*. Presenta artículos que analizan temas de coyuntura nacional e internacional que suscitan profundización teórica, conceptual e histórica y complementan las líneas de investigación del IAEN. Los editores de la revista evalúan la pertinencia de estos trabajos.
- *Entrevistas*. Esta sección captura opiniones y puntos de vista informados de académicos o personalidades sobre los asuntos públicos analizados en el dossier de la revista.
- *Reseñas*. Presenta reseñas de libros de temas que son relevantes para la producción académica y las líneas de investigación del IAEN.

El envío de los artículos para la sección Tema central debe realizarse dentro de las fechas establecidas en las convocatorias. Las contribuciones para las secciones restantes pueden ser enviadas a lo largo del año.

2. Información para autores

Las personas interesadas en publicar sus artículos en *Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos* deben dar cuenta de haber entendido y acatar las políticas editoriales, los términos de las convocatorias, las directrices para autores, derechos de autor y el proceso de evaluación por pares descritos en el OJS de la

revista (http://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado_comunes). De igual modo, los artículos deben ajustarse a los lineamientos editoriales.

El Consejo Editorial del IAEN se reserva el derecho a decidir sobre la publicación de los artículos. Los editores de la revista pueden sugerir el número y la sección en la que aparecerá un artículo, así como proponer las ediciones y correcciones de estilo que considere pertinentes.

3. Selección de artículos

Los artículos recibidos en cada convocatoria serán sometidos a un proceso de revisión que incluye varias etapas:

- Los artículos que cumplan con los requerimientos formales especificados en las políticas editoriales de la revista serán dados por recibidos.
- Los artículos serán sometidos a una evaluación previa que valorará la originalidad, pertinencia temática, conceptual e investigativa. Los coordinadores estarán a cargo de la evaluación previa de estos artículos enviados para Tema central. Los editores de la revista, aconsejados por el Consejo Editorial de IAEN, se encargarán de la sección de Coyuntura.
- Si el artículo de dossier recibió una valoración positiva, entrará al proceso de revisión par (*peer review*) doble ciego externo. Dos revisores académicos y anónimos considerarán la consistencia conceptual y metodológica, la coherencia lógica de las argumentaciones, la claridad y precisión en la redacción del texto y el uso de bibliografía especializada. Los revisores pares determinarán si el artículo es: 1) publicable, 2) publicable con modificaciones, o 3) no publicable.
- En caso de criterios divergentes entre las dos evaluaciones, el artículo de Tema Central se enviará a un tercer evaluador y este resultado será definitivo.
- Los autores recibirán los informes de arbitraje y se comprometen a incorporar los cambios o sugerencias ahí señalados.

4. Líneas de investigación priorizadas

Los artículos de *Estado & comunes* se ubicarán en alguna de las siguientes líneas de investigación.

- Administración Pública, servicio público, transparencia, innovación y territorio
- Amenazas, resolución de conflictos y protección de derechos
- Derechos humanos, género, interculturalidad y participación ciudadana
- Relación entre el poder, el derecho y la institucionalidad en el Estado constitucional
- Política exterior, estudios estratégicos y procesos globales
- Política económica y fiscal, sectores e instituciones económicas, modelos de desarrollo
- Prospectiva, gestión estratégica y toma de decisiones

Información adicional puede encontrarse en este vínculo: https://www.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2019/09/Politica-y-Lineas-de-Investigacio%CC%81n-IAEN_2019_vd18072019-1.pdf.

5. Lineamientos para la recepción de artículos

- *Recepción:* los artículos que se ajusten a las políticas editoriales de la revista serán declarados “recibidos” y cada autor será notificado. Caso contrario serán devueltos.
- *Idiomas:* la revista solo publica artículos en español, sin embargo, recibe artículos en inglés y portugués. En el caso de que un artículo en un idioma distinto al español sea considerado para su publicación, la traducción es responsabilidad del autor.
- *Formatos:* los artículos se enviarán en formato Word, tamaño A4, márgenes de 2,4 cm en todos sus lados, letra Times New Roman 12, interlineado de 1,5 justificado. Todas las tablas, gráficos, imágenes y elementos visuales deben enviarse en formato original en formato Excel, PNG o Ilustrador, según corresponda, y no superar la cantidad de 8 elementos visuales por artículo.
- *Extensión:* varía de acuerdo con la sección de la revista y se mide con el contador de palabras de Word. La extensión incluye las notas al pie, anexos y referencias bibliográficas.

Tema central	6000-8000 palabras
Coyuntura	5000-7000 palabras
Reseña	1000-1500 palabras

- *Título:* el título del artículo no debe ser mayor a 15 palabras. El editor de la revista podrá sugerir cambios al título.
- *Resumen:* tendrá hasta 200 caracteres. Su orden de enunciación será el siguiente: 1) propósito o problema del trabajo; 2) metodología y datos usados; 3) resultados o hallazgos principales; 4) conclusión principal; y 5) limitación o alcance del estudio.
- *Palabras clave:* reflejarán el contenido del artículo. Serán un total de 7 descriptores, que se tomarán del título y el resumen.

Breve guía de estilo

1. Citas cortas

Las citas textuales de menos de cuarenta palabras aparecerán entrecomilladas e incluirán el autor, año y la página señalada con una *p* seguida de un punto o dos *pp* si señala más de una página.

La pertinencia de las leyes y la mejor manera de elaborarlas es problemática porque, “donde hay propiedad privada y donde todo se mide por dinero, difícilmente se logrará que la cosa pública se administre con justicia” (Moro, 2010, p. 105).

Al discutir el concepto de *autocritas*, escribe que “se refiere a una fenomenología jurídica relativamente amplia que contiene tanto al derecho privado como al público” y más adelante señala que el *actor* confiere “validez jurídica al acto de un sujeto que por sí mismo no puede producir un acto jurídico válido” (Agamben, 2010, pp. 111, 112).

2. Citas largas (más de cuarenta palabras)

Si una cita contiene más de cuarenta palabras (aproximadamente cuatro líneas), está deberá ser ubicada en un bloque independiente del texto, con un margen izquierdo de 1,5 cm, sin comillas, a espacio sencillo y con tamaño de letra de 11 puntos.

3. Ilustraciones

Las ilustraciones (tablas, gráficos, mapas, fotografías) deben contener, en la parte superior, el número, y, en la parte inferior, la fuente.

4. Referencias bibliográficas

La lista de citas bibliográficas se incluirá al final, en orden alfabético, con sangría francesa y espacio interlineal de 1,5. Para facilitar la ubicación de las obras referenciadas por el autor en el texto académico, se considera necesario que toda cita incorpore los siguientes elementos: apellido y primera letra del nombre del autor o autores (seguida de un punto), año de publicación, título de la obra, edición, número o volumen (de ser el caso), lugar de publicación y editorial. Si en el texto se utilizaron siglas o acrónimos se recomienda utilizar la misma sigla en la entrada bibliográfica para facilitar la ubicación.

5. Obras con un autor

Apellido, N. (año de publicación). *Título de la obra*. Lugar de publicación: Editorial.

Moro, T. (2010). *Utopía*. Madrid: Alianza Editorial.

6. Obras con dos autores

Apellido, N., y Apellido, N. (año de publicación). *Título de la obra* (edición). Lugar de publicación: Editorial.

Antón, J., y García, F. (2015). *Vigilando el racismo. Cuatro casos de observación comunitaria al derecho a la no discriminación en comunidades indígenas y afroecuatorianas*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

7. Obra con editor(es), coordinador(es) o compilador(es)

Apellido, N., Apellido, N., Apellido, N., y Apellido, N. (Eds., Coords. o Comps.) (año de publicación). *Título de la obra* (edición). Lugar de publicación: Editorial.

Álvarez, C., Cuesta, M., y Jiménez, G. (Comps.). (2016). *Las políticas de control de armas de fuego, partes y municiones en Ecuador 2007-2014*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Cuadro 1
Ejemplo de citas con uno, dos o más autores

Tipo de obras	Cita en medio de la oración	Primera cita al final de la oración	Citas subsecuentes en el texto
Un autor	Chomsky (2007).	(Chomsky, 2007).	
Dos autores	Antón y García (2015).	(Antón y García, 2015).	
Tres a cinco autores	Barry, Kay, Martínez y North (2014).	(Barry, Kay, Martínez y North, 2014).	(Barry <i>et al.</i> , 2014).

8. Artículo de periódico

Apellido, N. (día, mes, año de publicación). “Título del artículo”. *Nombre del periódico*. p. xx-xx.

Meursault, A. (6 de noviembre de 2019). “Cinco siglos con Tomás Moro”. *El Comercio*, p. 6.

9. Artículo de revista

Apellido, N. (mes, año). Título del artículo. *Nombre de la Revista, volumen* (número): pp. xx-xx.

Pontón, D. (julio de 2016). Perspectivas y dilemas para una comprensión económica del delito organizado transnacional. *Estado & comunes: Revista de política y problemas públicos*, 2(3): pp. 115-134.

10. Tesis

Apellido, N. (año de publicación). *Título de la tesis* (tesis doctoral o tesis de maestría). Nombre de la institución, ciudad.

Fernández, S. (2013). *La construcción moderna de los maestros y de la infancia en el Ecuador ¿1925-1948?: “la cuestión social”, la “escuela activa” y las nuevas ciencias humanas* (tesis doctoral). Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.

11. Libros en línea

Sousa Santos de, B. (2003). *La caída del Ángelus Novus: Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*. Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos. Recuperado de <http://www.boaventuradesousasantos.pt/-media/LSA.pdf>.

12. Sentencias

Nombre de la institución autora [acrónimo, si lo tiene] (día, mes y año). *Número de sentencia*. Información complementaria.

Corte Constitucional del Ecuador [CCE] (28 de enero de 2015). *Sentencia No. 019-15-SEP-CC*. Caso No. 2068-11-EP.

Cuadro 2
Ejemplos de citas de documentos legales

Tipo de documento	Primera cita corta	Cita subsecuente	Cita subsecuente con información complementaria
Decretos	(Presidencia de la República del Ecuador [PRE], 2018).	(PRE, 2018).	(PRE, 2018, Decreto Ejecutivo No. 376).
Resoluciones	(Defensoría del Pueblo Ecuador [DPE], 2015).	(DPE, 2015).	(DPE, 2015, Resolución No. 58-DPE-CGAJ-2015).

13. Constitución

Nombre de la Constitución (año de publicación). *Nombre del documento*. Institución autora. Información complementaria.

Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Nacional. Registro Oficial 449.

Cuadro 3

Ejemplos de citas de documentos legales: Constitución, leyes y reglamentos

Tipo de documento	Cita en medio de la oración	Primera cita al final de la oración	Cita subsecuente en el texto
Constitución	Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008).	(Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008).	(CRE, 2008).
Códigos	Código Orgánico Integral Penal (COIP, 2014).	(Código Orgánico Integral Penal [COIP], 2014).	(COIP, 2014).
Leyes	Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (Ley de la Violencia contra las Mujeres, 2018).	(Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres [Ley de la Violencia contra las Mujeres], 2018).	(Ley de la Violencia contra las Mujeres, 2018).

