



# Capacidad institucional etno-racial en América Latina. Estado de situación en el 2023<sup>1</sup>

Luis Tacuche Moreno

Instituto Universitario de Investigación Ortega-Marañón; Centro de Desarrollo Étnico  

<https://dx.doi.org/10.5209/cgap.91996>

Recibido: 16/10/2023 • Aceptado: 31/03/2024

<sup>ES</sup> **Resumen.** El objetivo es identificar el nivel de capacidad institucional etno-racial dirigida a la atención de pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina<sup>2</sup> al año 2023. Para ello, se revisa la literatura académica sobre capacidades institucionales y se determinan dimensiones de análisis, como la dimensión jurídico-normativa, organizativa, técnico-operativa y financiera. En términos metodológicos, se recopila información mediante una estrategia de análisis documental y se propone un instrumento de baremación. Finalmente, se determina el nivel de capacidad institucional etno-racial y se comparan los diecinueve Estados analizados, precisando aspectos de especial atención para las administraciones públicas.

**Palabras clave:** capacidad institucional; pueblos indígenas; pueblos afrodescendientes; etno-racial; etnicidad.

## <sup>EN</sup> Ethno-racial institutional capacity in Latin America. Status of situation in 2023

<sup>EN</sup> **Abstract.** The objective is to identify the level of ethno-racial institutional capacity directed to the attention of indigenous and Afro-descendant peoples in Latin America by 2023. For this, academic literature on institutional capacities is reviewed to determine four analytical dimensions: legal-regulatory, organizational, technical-operative, and financial. In methodological terms, information is collected through a documentary analysis strategy and a grading instrument is proposed. Finally, the level of ethno-racial institutional capacity of nineteen states is determined and compared, specifying aspects of special attention for public administrations.

**Keywords:** institutional capacity, indigenous peoples, afro-descendant peoples, ethno-racial, ethnicity.

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Marco teórico. 3. Metodología. 4. Estado de situación. 5. Análisis de resultados. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía.

**Cómo citar:** Tacuche Moreno, L. (2024). Capacidad institucional etno-racial en América Latina. Estado de situación en el 2023, en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 11(1), e91996. <https://dx.doi.org/10.5209/cgap.91996>

<sup>1</sup> La investigación fue realizada gracias al apoyo financiero de una beca otorgada por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), que permitió realizar estudios de Máster en Madrid, España, y concluir con este estudio.

<sup>2</sup> Los países observados incluyen: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

## 1. Introducción

Como parte de los procesos de profundización de la democracia, la mayoría de los Estados en el mundo han asumido la Declaración Universal de los Derechos Humanos como elemento central en su desarrollo constitucional y normativo, posibilitando así que la estructura institucional de los Estados tenga por finalidad el garantizar los derechos fundamentales de las personas.

Sin embargo, a pesar de estos avances, existe evidencia sobre la situación de exclusión en la que se encuentran ciertos sectores de población. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) alertó que los pueblos afrodescendientes e indígenas se encuentran en una mayor situación de exclusión y vulnerabilidad, dado que enfrentan diversas situaciones de violencia estructural que limitan el ejercicio de sus derechos (CEPAL, 2014: 80-81; 2020: 14).

Ante ello, distintos organismos internacionales a nivel mundial han alertado sobre el problema público del limitado ejercicio de derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través del Decenio Internacional para los Afrodescendientes 2015-2024<sup>3</sup> o el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo 2022-2032<sup>4</sup>, ha exhortado a los distintos Estados a que establezcan medidas al interior de sus organismos o formulen intervenciones dirigidas a la ciudadanía, a fin de reducir la situación de desigualdad que afecta a estos grupos.

Por lo tanto, cabe preguntarse si los Estados de América Latina cuentan con políticas públicas o intervenciones específicas que se encuentren dirigidas a mitigar esta situación de desigualdad, a efectos de corresponder a los tratados o convenciones internacionales que hayan firmado, suscrito o ratificado, sumado a elementos que puedan brindar sostenibilidad a sus decisiones. Así, en términos aplicados, el documento pretende medir el nivel de capacidad institucional de los Estados de la región en un campo específico, como es el etno-racial. De hecho, como resalta Rosas (2019: 90), “no se puede desarrollar [, medir] o fortalecer la capacidad institucional en abstracto, o en general, desligada de las responsabilidades que deben ser asumidas y cumplidas”, siendo en este caso la responsabilidad gubernamental de garantizar el ejercicio pleno de derechos de grupos minoritarios específicos.

Sin embargo, a pesar de dicha importancia, la literatura sobre capacidad institucional de las entidades públicas focalizada en la atención de grupos étnicos minoritarios o en asuntos de etnicidad es reducida. Por ejemplo, al buscar información mediante palabras clave en buscadores académicos como JSTOR<sup>5</sup>, Scielo<sup>6</sup> o Redalyc<sup>7</sup>, no se identifica información sobre las variables analizadas y solo se aproximan a conceptos asociados a multiculturalidad y racismo o investigaciones sobre variables concretas de los grupos minoritarios específicos. De esta manera, este artículo supone una contribución al conocimiento de la materia y podrá orientar próximas líneas de investigación que posibiliten o sirvan de recursos para la toma de decisiones en política pública.

## 2. Marco teórico

La capacidad institucional es una categoría de la ciencia política aplicada que ha sido utilizada en distintas investigaciones académicas, pero que se ha caracterizado por contar con múltiples y diversos significados, según los criterios para conceptualizar o intentar medir dicho objeto de estudio.

En términos clásicos, la capacidad institucional se asume como aquella “capacidad del Estado para penetrar en la sociedad civil y para implementar decisiones políticas logísticas en todo el territorio” (Mann, 1984: 189). Esta fue categorizada por el autor como un poder estructural, a diferencia del poder despótico, entendido como el ejercicio del poder entre las élites o, en todo caso, la lucha por el poder. Tomando este concepto, Soifer (2008: 235-236) destaca que el poder infraestructural puede entenderse desde distintos enfoques, por un lado, desde la capacidad nacional, asumida como el alcance de los recursos con los que disponga el Estado central, por otro, el peso del Estado, es decir, acerca de cómo el ejercicio del poder estatal modifica la sociedad y, luego, conforme a la variación subnacional; esto es, a los distintos efectos que pueda tener en distintos ámbitos del territorio.

Correspondiendo a esta definición, Centeno (2009: 13) propone una metodología de medición y análisis de las capacidades institucionales desde el poder despótico. En principio, comprende al Estado como una organización que gestiona distintos tipos de datos de entrada (*inputs*) y los transforma en productos de salida (*outputs*), para, con ello, definir que existen tres tipos de inputs, mediante los cuales se puede identificar la capacidad de un Estado. En primer lugar, los ingresos, asumidos como los recursos económico-financieros para administrar la organización, en segundo lugar, el personal, comprendido como los/as sujetos que permiten que la entidad funcione y, en tercer lugar, la información, establecida como la identificación de preferencias y necesidades de la población. En suma, la reflexión desde el poder despótico abrió una agenda de investigación sobre las capacidades estatales, brindando así la premisa central para analizar los recursos con los cuales los gobiernos implementan sus decisiones.

Producto de ello, la literatura política reciente ha definido la capacidad institucional desde distintos ángulos de interpretación o medición. Por ejemplo, Rosas (2008: 124) clasifica estas definiciones en cuatro bloques; primero, las que consideran a la capacidad como potencial para cumplir funciones (capacidad indicada), segundo, la capacidad como desempeño de los gobiernos (capacidad efectiva), tercero, la

<sup>3</sup> Aprobado por la Asamblea General de la ONU el 07 de febrero de 2014, mediante resolución 68/237.

<sup>4</sup> Aprobado por la Asamblea General de la ONU el 18 de diciembre de 2019, mediante resolución 74/135.

<sup>5</sup> Disponible en: <https://www.jstor.org/> (Consulta: 16 de junio de 2023).

<sup>6</sup> Disponible en: <https://scielo.org/es/> (Consulta: 16 de junio de 2023).

<sup>7</sup> Disponible en: <https://www.redalyc.org/> (Consulta: 16 de junio de 2023).

capacidad como producto o resultados que puedan generar los procesos de los gobiernos (capacidad como producto) y, cuarto, la capacidad como los medios para fortalecer el quehacer gubernamental (capacidad como proceso).

En primer lugar, dentro de las reflexiones sobre la capacidad indicada, se puede destacar lo señalado por Sikkink y Wolfson (1993: 544), quienes sugieren que la capacidad institucional es entendida "como la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales". Además, destacan también que es una categoría relacional, puesto que su magnitud, en sentido estricto, depende a cada función que se haya propuesto cumplir alguna administración pública. Esta noción, por tanto, permite matizar las diferencias que puedan existir entre los Estados, y al interior de los mismos, conforme a dimensiones de análisis concretas.

Por ello, dichos contrastes estatales, más que en términos del ejercicio del poder o las autonomías que cada uno pueda tener, se aprecian en su adecuación o inadecuación respecto de las funciones indicadas que deba cumplir. Entonces, esta posición destaca las prácticas formales y estables de la institucionalidad pública, dado que toman por objeto de estudio las reglas explícitas, como los marcos legales, la planificación y la asignación presupuestaria, entre otros aspectos organizacionales, a efectos de estandarizar y posibilitar un análisis comparado entre distintos países (Martínez y Maldonado, 2019: 25).

Distinto es el caso de la capacidad efectiva, pues, en segundo lugar y en términos de Repetto (2004: 8), se entiende como "la expresión en decisiones y acciones concretas en función de un objetivo general: el valor social": esto es, al desempeño que puedan tener las decisiones del gobierno. Esta definición resulta interesante porque ubica a la capacidad en un contexto de interacción política donde los actores, sean individuales o grupales, están definiéndola en todo momento, de modo que esta se encuentra sujeta a las voluntades o los acuerdos que se asuman en un contexto de poder.

En sentido similar, Bersch et al. (2013: 4), en una investigación sobre los Estados brasileños, refieren que existen grandes limitaciones para medir la autonomía y la capacidad estatal, pero que debe entenderse desde la capacidad de las burocracias por implementar políticas sin influencias externas. Por ende, la capacidad institucional dependerá de las burocracias profesionales (como el grado en que los servidores se especializan en campos específicos), el potencial de implementar políticas (disponibilidad de capital y recursos) y la ausencia de influencias externas (de intereses privados o razones políticas).

En tercer lugar, la capacidad como resultado o producto hace referencia a la habilidad de desarrollar intervenciones o medidas con atributos específicos de calidad. Es decir, que cumpla con criterios de eficacia, efectividad, eficiencia y sostenibilidad, orientado a incrementar la productividad del sector público y que se traduzca en servicios que puedan ser percibidos por la población (Ospina, 2002: 6). En esta línea de análisis, la capacidad puede ser entendida como la habilidad del Estado para penetrar territorialmente e implementar sus decisiones, siendo determinante la fortaleza de las entidades gubernamentales en los resultados que se pretendan conseguir (Soifer, 2008: 248).

En cuarto lugar, la literatura que aborda la capacidad como proceso, hace una diferencia entre esta y el desempeño. El desempeño serían los resultados que las intervenciones de un gobierno generan en la sociedad, mientras que la capacidad es entendida como los procesos internos del gobierno a efectos de producir resultados públicos (Moreno, 2007: 133-134). Dada esta premisa, la capacidad supone los procesos internos del Estado, en donde existe mayor control sobre las decisiones públicas, y excluye el análisis sobre los resultados, puesto que es otro tipo de fenómeno. Al respecto, Rosas (2015: 22) aborda con precisión esta aproximación, destacando que la capacidad institucional es aquella "habilidad de las instancias gubernamentales para mejorar el desempeño de sus funciones, para resolver problemas y para especificar y lograr objetivos, así como para movilizar y/o adaptar sus instituciones con miras a dar respuesta a nuevos problemas públicos".

Adicionalmente a las aproximaciones teóricas sobre la capacidad institucional, la literatura refiere que existen dos aspectos a tomar en cuenta en su análisis. Sobre ello, la CEPAL (2016: 90), sugiere que el contexto se puede entender desde una dimensión normativa o formal y desde una aproximación real. Así, el primer aspecto supone el campo normativo que estructura las competencias de las entidades públicas y los alcances que puedan tener en sus ámbitos de acción, junto a los recursos y la capacidad de actuación que tengan los actores institucionales involucrados; mientras que la aproximación real consiste en la calidad de las medidas adoptadas e identificadas mediante la capacidad de las entidades por enfrentar problemas y responder ante las demandas o expectativas sociales.

En efecto, esta noción desde el sentido normativo se vincula principalmente con la aproximación teórica de la capacidad indicada, pues analiza aspectos formales y evidenciables al interior de las entidades, así como a la capacidad de proceso, debido a que estos recursos normativos brindan esbozos sobre las habilidades de los Estados orientadas a la resolución de problemas, en tanto que el sentido real sitúa el análisis de la capacidad desde el desempeño, es decir, desde la aproximación teórica de la capacidad efectiva o como resultados o productos.

Dicho esto, resulta pertinente precisar que, para comprender el diseño, formulación o implementación de políticas o intervenciones públicas desde cualquier enfoque de capacidad, es necesario contar con una lectura sobre el contexto institucional en el cual estas surgen y se gestionan. En otras palabras, "al formular las políticas públicas, en todo su amplio proceso, debe tomarse en cuenta la forma como se configuran los intereses y las ideas en un contexto institucional que los moldea y determina" (Huenchuan, 2016: 22), debido a que condicionará cualquier criterio de análisis.

Así pues, quienes condicionan los intereses son justamente los actores en contextos institucionales, de modo que para las múltiples miradas acerca de la capacidad institucional las/os actores asumen un rol

prácticamente protagonista en el establecimiento de intervenciones públicas. Sin embargo, el análisis de actores escapa al espectro propuesto en este trabajo, pues como referiría Dente y Subirats (2014: 75), sin restar importancia al impacto decisional que tienen los actores en la toma de decisiones públicas, resulta de gran interés analítico el identificar las reglas decisionales que existen en los Estados evaluados, a efectos de estandarizar los mecanismos en los cuales las decisiones se efectúan, pues potencialmente tienen un impacto sobre los resultados que generen las entidades públicas.

Desde una mirada aplicada, la capacidad institucional ha sido operacionalizada de distintas maneras. No obstante, como bien destacó Sikkink y Wolfson (1993, 544), "la capacidad del Estado no puede medirse, pues, en términos absolutos, sino según la adecuación o inadecuación de esa capacidad respecto de las funciones que deba cumplir"; de modo que es un concepto relacional que cambia o se ajusta conforme a la función estatal que se analice. Dicho esto, si bien los estudios de capacidad institucional son abundantes desde distintos ámbitos de intervención estatal, la evidencia sobre funciones en asuntos étnico-raciales es reducida.

Por ejemplo, dentro de la función estatal orientada a reducir las formas de violencia de género<sup>8</sup>, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco de Desarrollo de América Latina -CAF (2020: 26), con el objetivo de identificar el desarrollo de capacidades estatales orientadas a la prevención, atención y reparación de violencia contra las mujeres y niñas en Argentina, Ecuador y Perú, analizaron cinco (05) componentes de capacidad estatal. Primero, el ámbito institucional en el cual se implementan las políticas; segundo, el contenido o características principales de las medidas; tercero, los indicadores asociados; cuarto, la articulación con otros actores, incluyendo la sociedad civil; y, quinto, el desarrollo de capacitaciones al recurso humano. En el mismo sentido, Fuentes (2018: 65), a efectos de determinar las capacidades institucionales para la implementación de políticas con enfoque de género en un municipio, consideró tres componentes de capacidad institucional: el ordenamiento jurídico, entendido como las leyes, decretos u otras normas en el ámbito municipal; las políticas públicas orientadas a fomentar la equidad de género, y los mecanismos de institucionalidad, asumida como la dimensión organizacional sobre cómo se atiende la problemática.

En otros campos, Moreno (2007: 143-144) analizó a distintos gobiernos municipales en México con la finalidad de determinar los factores que posibilitan un mayor desempeño. Así, determinó tres indicadores para medir capacidad institucional: el primer indicador fue la "capacidad reguladora", es decir, la cantidad de normatividad que regula el funcionamiento del gobierno municipal; el segundo consistió en la profesionalización del servicio civil, asumida como la existencia de áreas encargadas de gestionar al recurso humano, sumado a las funciones que llevaría a cabo; y, el tercero, fue el nivel promedio de instrucción entre los funcionarios de mayor rango. De esta manera, concluyó que, al incrementarse los tres indicadores, se incrementa la capacidad institucional.

En suma, existe amplia literatura sobre el análisis de las capacidades institucionales tomando como referencia distintas funciones estatales y territorios. Sin embargo, su aplicación en ámbitos que fomenten la igualdad o mejora de la calidad de vida de personas indígenas o afrodescendientes es bastante reducida, puesto que la literatura se ha enfocado en describir las distintas formas de violencia que afrontan estas poblaciones, o en el ejercicio de sus derechos. Más aún, no se ha identificado estudios comparados en la región.

Así, dadas las aproximaciones teóricas y los esfuerzos de cuantificación, el trabajo toma por referencia el concepto de capacidad institucional desde una mirada múltiple, pero restringida. En primer lugar, se la asume como un potencial para desempeñar tareas de forma efectiva y sostenible, de modo que nominalmente puede existir (según los cuerpos normativos), pero que no supone estrictamente que los Estados hayan logrado lo que se han destinado a hacer, tomando como referencia teórica a la capacidad indicada. En segundo lugar, se asume que la capacidad institucional refiere aquella habilidad para absorber capacidades a efectos de operar de forma más eficiente, mediante el diálogo intra e interorganizacional; es decir, se tomarán criterios sobre la capacidad desde los procesos. En tercer lugar, y a modo de consecuencia, se entenderá también a la capacidad como aquel factor evidenciable en términos normativos, mediante el cual se pueden analizar y cuantificar los recursos con los que dispongan los Estados para atender los asuntos étnico-raciales.

Esta investigación no aborda la capacidad institucional en términos reales; es decir, no pretende analizar o evaluar la capacidad institucional desde los productos, resultados o la efectividad de las medidas. Es decir, se prescindirá de analizar el desempeño de los Estados en la resolución de las problemáticas etno-raciales, debido a que ello supone establecer relaciones causales y/o de evaluación de políticas. A estos efectos, se utilizará, predominantemente, las nociones de la capacidad indicada y como proceso, puesto que toman por objeto de estudio los elementos internos de los Estados y se pueden establecer vinculaciones asociativas.

En suma, tomando en cuenta las aproximaciones teóricas y las perspectivas de referencia, se adoptará la noción de capacidad institucional establecida por Acuña y Repetto (2009, en CEPAL, 2016: 90), quienes refieren que la institucionalidad o capacidad institucional como:

El conjunto de reglas del juego formales e informales (incluyendo las rutinas y costumbres organizacionales) que se ponen en funcionamiento para procesar y priorizar los problemas sociales, a la vez de enmarcar el contenido y la dinámica administrativa y política de las políticas sociales (Acuña y Repetto, 2009, en CEPAL, 2016: 90).

<sup>8</sup> En efecto, el nombre de la función estatal variará por país. Sin embargo, se utilizarán etiquetas que agrupen las actividades estatales desarrolladas en dicho campo a efectos de brindar alcances conceptuales o metodológicos.

### 3. Metodología

Bajo la aproximación descrita, el artículo tiene por intención responder a la siguiente interrogante: ¿cuál es el nivel de capacidad institucional etno-racial dirigida a la atención de pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina en el año 2023? A través de una investigación no experimental de tipo descriptivo y corte cuantitativo, basando las afirmaciones análisis documentales durante el año 2023 que permitieron tabular y baremar la información obtenida.

Las fuentes principales de información consistieron en los recursos oficiales disponibles en los portales o plataformas de los Estados; es decir, la fuente primaria y única de información han sido las normativas, o reportes institucionales de acceso libre por cada entidad gubernamental, así como aquella disponible en portales de información de organismos internacionales o de organizaciones de la sociedad civil. Con dicha información, se aplicaron técnicas de análisis documental tomando en cuenta las cuatro dimensiones que componen la capacidad institucional indicada, en referencia a lo señalado por Martínez y Maldonado (2019: 34-38):

Tabla 1: Dimensiones de la capacidad institucional etno-racial.

Dimensión	Concepto	Factores
Jurídico-normativa	Brinda una referencia sobre los compromisos asumidos por el país en la materia, tanto a nivel de la comunidad internacional como de su propia ciudadanía.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normatividad internacional vinculante.</li> <li>• Normatividad nacional.</li> </ul>
Organizativa	Describe a las entidades que ejercen la autoridad, así como al número y el alcance de las funciones de coordinación y de gobierno en la materia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Área gubernamental de atención nacional.</li> </ul>
Técnico-operativa	Refiere a los procedimientos, mecanismos, recursos y capacidades técnicas que posibilitan la implementación de políticas o intervenciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrumentos de política.</li> <li>• Sistemas de información, monitoreo y/o evaluación.</li> </ul>
Financiera	Identifica la magnitud de los recursos financieros y, por ende, permite estimar la prioridad dada a la materia en análisis.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos asignados.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia, a partir de los datos de Martínez y Maldonado (2019: 34-48).

Sobre los criterios metodológicos de inclusión, la dimensión jurídica normativa (internacional) consideró la ratificación de instrumentos internacionales, como es el caso de dos (02) Convenciones<sup>9</sup>, dos (02) Pactos internacionales<sup>10</sup> de la ONU y dos (02) Convenciones<sup>11</sup> de la OEA, debido a que este último es el espacio político de toma de decisiones en América; sumado a lo establecido por la Organización Internacional del Trabajo<sup>12</sup> (OIT), puesto que mediante el Convenio N° 169 se establecieron medidas dirigidas a que los pueblos indígenas y tribales participen en las decisiones que afectan sus medios de vida.

A nivel nacional, se analizó la Constitución de cada país y las Leyes o Decretos de alcance en todo el territorio nacional, en el entendido de que tengan por objeto la atención de los derechos individuales o colectivos de los pueblos indígenas o pueblos afrodescendientes; o, si es una norma general, incorpore especificaciones de atención a estos grupos<sup>13</sup>.

Sobre la dimensión organizativa, se adoptó por criterio único la existencia de espacios gubernamentales a nivel nacional que alberguen entre sus funciones y competencias la atención específica a pueblos indígenas y pueblos afrodescendientes. En cuanto a la dimensión técnico-operativa, se analizó la existencia de instrumentos de política específicos para estos pueblos (políticas públicas, programas nacionales, entre otros); o, en el caso de una política general, que esta cuente con alcances de atención específica. Además, esta dimensión considera también la existencia de sistemas de información, monitoreo o evaluación de los instrumentos de política identificados. Por último, la dimensión financiera tuvo por criterio único los recursos asignados al año 2023, conforme a los pliegos presupuestales en función de (a) el área gubernamental de atención nacional y/o (b) los instrumentos de política y/o los sistemas de información, monitoreo o evaluación.

La información obtenida fue tabulada conforme a criterios de baremación específicos para el estudio. De hecho, debido a que la producción académica en el campo etno-racial aún es limitada y, por tanto, existen escasos antecedentes para el establecimiento de escalas de evaluación, se ha propuesto la asignación de puntajes en función de la situación óptima esperada conforme a lo referido por la literatura académica. Así, cada criterio contó con máximos y mínimos posibles de puntuación, conforme a la siguiente baremación:

<sup>9</sup> Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

<sup>10</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>11</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos y Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y otras formas de Intolerancia.

<sup>12</sup> La OIT es la "única agencia 'tripartita' de la ONU, la OIT reúne a gobiernos, empleadores y trabajadores de 187 Estados miembros a fin de establecer las normas del trabajo, formular políticas y elaborar programas promoviendo el trabajo decente de todos, mujeres y hombres" (OIT, 2023).

<sup>13</sup> Se enfrentaron limitaciones para acceder a fuentes oficiales de información de Cuba y Venezuela.

Tabla 2: Baremación de los criterios de capacidad institucional según dimensiones analíticas aplicadas a cada Estado.

Dimensión	Criterio/ítem	Asignación de puntajes a cada Estado
D1. Jurídico-Normativa	C1. Ratificación de instrumentos internacionales (ONU, OEA, OIT).	7 = 07 instrumentos ratificados. 6 = 06 instrumentos ratificados. 5 = 05 instrumentos ratificados. 4 = 04 instrumentos ratificados. 3 = 03 instrumento ratificados. 2 = 02 instrumentos ratificados. 1 = 01 instrumento ratificado. 0 = Ninguno.
	C2. Reconocimiento Constitucional, Leyes y Decretos Supremos a nivel nacional.	4 = Constitución reconoce a los dos grupos y existen normas para cada uno de ellos (02 instrumentos para indígenas y 02 para afrodescendientes). 3 = Reconocimiento en 03 instrumentos. 2 = Reconocimiento en 02 instrumentos. 1 = Reconocimiento en 01 instrumento. 0 = No existen normas.
D2. Organizativa	C1. Área gubernamental de atención nacional.	2 = Se identifica un área de atención gubernamental a nivel nacional para cada grupo. 1 = Se identifica un área de atención gubernamental a nivel nacional para la atención de solo uno de los grupos. 0 = No se identifican áreas de atención gubernamental a nivel nacional.
D3. Técnico-Operativa	C1. Instrumentos de política.	4 = Se identifica instrumentos de política específicos para cada grupo. 3 = Se identifica instrumentos de política específicos para un solo grupo. 2 = Los instrumentos generales hacen mención expresa de ambos grupos. 1 = Los instrumentos generales solo hacen mención expresa de un grupo. 0 = No se identifican instrumentos de política generales o específicos.
	C2. Sistemas de información, monitoreo y/o evaluación.	4 = Se identifican indicadores y metas de al menos un instrumento de política específico para cada grupo, además de sistemas de información, monitoreo y/o evaluación para cada instrumento. 3 = Se identifican indicadores y metas de al menos un instrumento de política específica para cada grupo, además de sistemas de información, monitoreo y/o evaluación para algún grupo (o indígena o afrodescendiente). 2 = Se identifican indicadores y metas de al menos un instrumento de política para un solo grupo (o indígena o afrodescendiente), además de contar con su respectivo sistema de información, monitoreo y/o evaluación. 1 = Se identifica o bien indicadores y metas de al menos un instrumento de política general, o bien sistemas de información, monitoreo y/o evaluación de un solo grupo. 0 = No se identifican indicadores ni metas.
D4. Financiera	C1. Recursos asignados al 2023 para la atención de pueblos indígenas o afrodescendientes.	2 = Se identifican recursos asignados al 2023 para la atención de cada grupo. 1 = Se identifican recursos asignados al 2023 para la atención de un solo grupo. 0 = No se identifican recursos asignados al 2023.

Fuente: elaboración propia, a partir de la información de los Estados analizados.

Posteriormente, se asignó un valor homogéneo a cada dimensión, de modo que cada una fue ponderada con el 25% respecto del total de la variable, en tanto los criterios que la componen contaron con pesos equivalentes bajo dicho rango porcentual. Además, se establecieron tres niveles cualitativos en función de la ponderación alcanzada por cada país, según el siguiente detalle de medición:

Tabla 3: Niveles y rangos de medición con ponderación homogénea de dimensiones.

Niveles y rangos en %	Baja	Media	Alta
D1. Jurídico-Normativa	(0-8)	(9-17)	(18-25)
D2. Organizativa	(0-8)	(9-17)	(18-25)
D3. Técnico Operativa	(0-8)	(9-17)	(18-25)
D4. Financiera	(0-8)	(9-17)	(18-25)
Capacidad Institucional	(0-33)	(34-67)	(68-100)

Fuente: elaboración propia, a partir del cuerpo teórico identificado.

En suma, esta secuencia metodológica permitió elaborar una radiografía inicial sobre la capacidad institucional etno-racial en los países de la región conforme a las dimensiones señaladas, posibilitando la comparación entre cada caso y ciertas recomendaciones de acción gubernamental.

Finalmente, respecto de los países involucrados en el estudio, se aplicaron dos criterios de selección. Por un lado, que cuenten con población tanto indígena como afrodescendiente; y, por otro, que su idioma oficial y predominante fuera el castellano o español<sup>14</sup>, para garantizar un mayor detalle al análisis de información. Además, se sumó a esta lista a Brasil, debido a que más del 50% de su población se autoidentifica como

<sup>14</sup> En consecuencia, se ha excluido de la selección a países con otro idioma predominante (a excepción del portugués), debido a las limitaciones que podría presentar esta variable en la búsqueda de resultados.

afrodescendiente o indígena. Por consiguiente, la investigación toma por unidad de análisis a diecinueve (19) países<sup>15</sup> de la región que, conforme a datos de la CEPAL (2020a:86; 2020b: 153), cuentan con concentración demográfica de pueblos indígenas o afrodescendientes<sup>16</sup>.

En términos generales, más de 500 millones de personas se identifican como parte de estos grupos étnicos en la región, constituyendo un tercio de la población total de América Latina (29.25%). De este modo, la capacidad estatal de atención a estas poblaciones supone un foco de gran importancia para la producción académica vinculada a la materia.

Tabla 4. Presencia de pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina, según totales de población nacional.

País	% indígena	% afrodescendiente	% indígena y afrodescendiente
Argentina	2.38	0.37	2.75
Bolivia	41.52	0.23	41.75
Brasil	0.47	50.94	51.41
Chile	12.38	0.06	12.44
Colombia	4.40	6.89	11.29
Costa Rica	2.42	7.77	10.19
Cuba*			
Ecuador	7.03	7.19	14.22
El Salvador	0.23	0.13	0.36
Guatemala	43.56	0.32	43.88
Honduras	7.78	1.39	9.18
México	21.50	1.16	22.65
Nicaragua	6.26	0.46	6.72
Panamá	12.26	8.83	21.09
Paraguay	1.82	0.06	1.88
Perú	25.96	3.57	29.54
Rep. Dominicana*			
Uruguay	2.35	4.60	6.95
Venezuela	2.66	3.44	6.10
<b>América Latina</b>	<b>9.81</b>	<b>19.44</b>	<b>29.25</b>

Nota: elaboración propia, a partir de los datos de la CEPAL (2020a: 86; 2020b: 153).  
\*A la fecha, el último Censo no cuenta con una pregunta de autoidentificación étnica.

## 4. Estado de situación

### 4.1. Dimensión jurídico-normativa

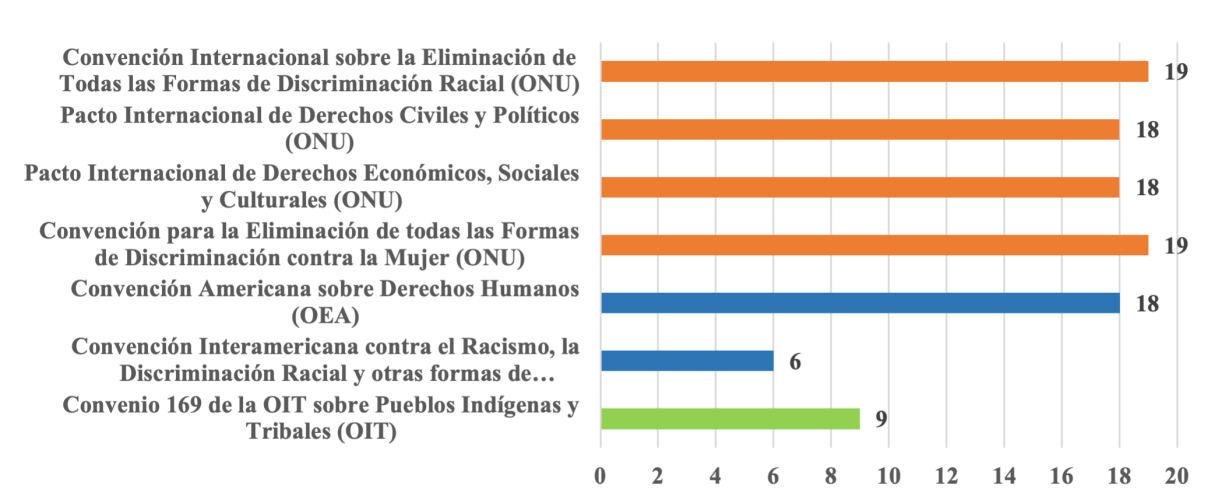
La gran mayoría de Estados analizados ha ratificado las Convenciones Internacionales de la ONU y la OEA consideradas en el criterio (94.74%), con excepción de Cuba, que no ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a nivel universal; ni tampoco la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a nivel de los Estados Americanos.

Sin embargo, esta situación cambia en el caso de la ratificación de la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y otras formas de Intolerancia de la OEA, puesto que solamente seis (06) de los diecinueve (19) Estados analizados ha ratificado este instrumento (31.58%). Por ello, de forma preliminar, se puede evidenciar que los asuntos etno-raciales no forman parte de la agenda pública o gubernamental de la mayoría de Estados en la región.

<sup>15</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

<sup>16</sup> A excepción de Cuba y la República Dominicana, debido a que la CEPAL (2020a, 2020b) no recopila información sobre estos dos casos debido a ausencias de preguntas de autoidentificación étnica, pero refieren que sí existen personas de estos pueblos en ambos países.

Figura 1: Ratificación de instrumentos internacionales en América Latina.



Fuente: elaboración propia, a partir de la información de los portales de información de la ONU, OEA y OIT.

Del mismo modo, cinco (05) Estados no han ratificado el Convenio 169 de la OIT, siendo uno de los instrumentos más importantes de los pueblos indígenas y tribales para el ejercicio de su derecho a la autodeterminación. Dichos Estados se concentran principalmente en Centroamérica, como es el caso de Cuba, El Salvador, Panamá y República Dominicana, sumándoseles Uruguay.

Respecto a la normativa nacional, se destaca que más de la mitad de los Estados analizados (13 de 19) reconocen tanto a indígenas como a afrodescendientes en sus Constituciones; de los cuales se destaca que siete (07) Estados reconocen únicamente a los pueblos indígenas, pero ninguno solamente a afrodescendientes. En efecto, se aprecia que el mayor avance constitucional se da, en primer lugar, respecto de pueblos indígenas; y, en segundo lugar, de pueblos afrodescendientes.

Figura 2: Reconocimiento constitucional de pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina.



Fuente: elaboración propia, a partir de la información de los Estados analizados.

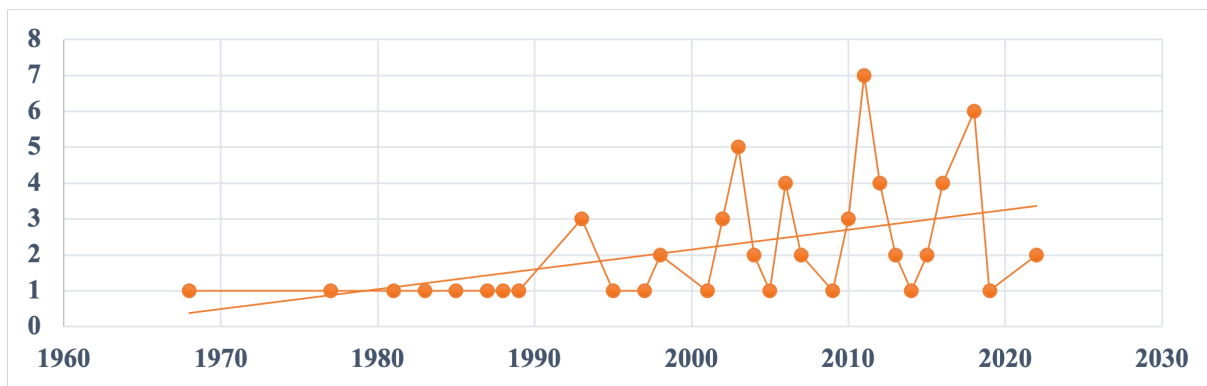
Adicionalmente a ello, se pueden destacar distintos elementos de los Estados en materia de normativas que garanticen la igualdad y otros derechos humanos básicos. En primer lugar, todos los países (100%) cuentan con normativas contra la discriminación fundada por motivos racionales o étnicos. En algunos casos, como el de Ecuador, la normativa vinculada forma parte de la Constitución, mientras que, en la gran mayoría, corresponde a instrumentos específicos como Leyes o Decretos de alcance nacional. Así, se pueden destacar dos grupos de tratamiento. Primero, aquellos con normas de mayor carácter punitivo, puesto que su aplicación se basa en la imposición de sanciones y/o penas desde sus códigos penales. Tal es el caso de Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú y República Dominicana. Además, como segundo grupo, se encuentran los Estados con normas preventivas acompañadas de elementos sancionadores, como sucede con Bolivia, Brasil, Chile, México, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

En segundo lugar, se halló que un considerable número de países (12) cuenta con disposiciones específicas con respecto a la protección y promoción de las lenguas indígenas u originarias, especialmente asociadas a la prestación de servicios educativos desde un enfoque de interculturalidad. Por ejemplo, Bolivia, Brasil y Colombia, cuentan con disposiciones de este tipo. Sin embargo, se ha identificado escasa información normativa de algunos países para garantizar el uso de estas lenguas, lo cual puede vincularse a la reducida concentración demográfica de pueblos indígenas en Cuba, El Salvador, República Dominicana y Uruguay.

En tercer lugar, la producción normativa nacional en contra de la discriminación ha crecido paulatinamente en la América Latina. A partir de la década de 1990 y los 2000, se aprecia una tendencia al crecimiento del volumen legislativo en la materia, el cual puede deberse a la profundización de las democracias en la región o al incremento de instrumentos impulsados por organismos internacionales. Dichas variaciones por décadas pueden notarse en la siguiente figura.



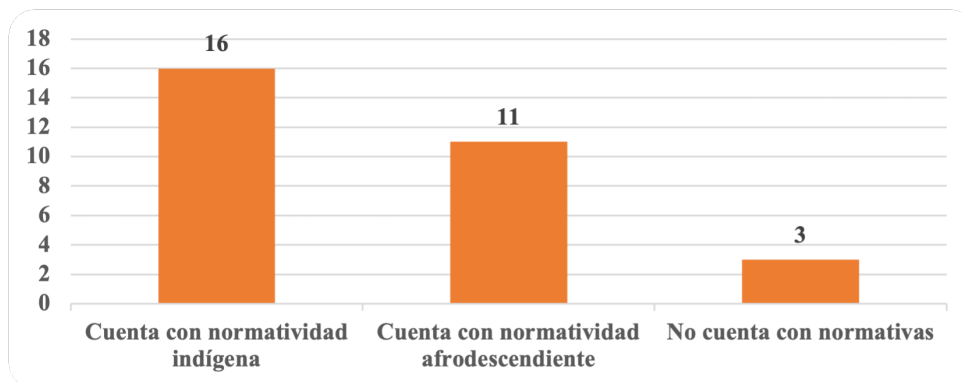
Figura 3: Producción de normativas nacionales en contra de la discriminación en América Latina, por décadas.



Fuente: elaboración propia, a partir de la información de los Estados analizados.

Al desagregar la creciente tendencia a la producción de normas contra la discriminación en América Latina, se evidencia que, a excepción de Cuba, El Salvador y República Dominicana, los demás Estados de la región cuentan con alguna Ley o Decreto de alcance nacional con vinculación expresa hacia pueblos indígenas, sea desde la promoción y uso de sus lenguas, hasta normativas que garantizan la protección de sus territorios. Sin embargo, los mismos casos no consideran disposiciones para los pueblos afrodescendientes. Por ejemplo, Costa Rica, Guatemala, Panamá y Venezuela, solo cuentan con alusión a personas indígenas en este tipo de instrumentos.

Figura 4: Número de Estados según existencia de normatividad nacional indígena o afrodescendiente.



Fuente: elaboración propia, a partir de la información de los Estados analizados.

En suma, se aprecia que el 78.9% de Estados analizados cuenta con una alta capacidad institucional etno-racial en el ámbito jurídico-normativo. Es decir, la gran mayoría ha ratificado instrumentos internacionales y cuenta con cierta normatividad para la atención específica o protección de pueblos indígenas o afrodescendientes. La situación por países en base al cumplimiento se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla 5: Resultados obtenidos de la dimensión jurídico-normativa por país.

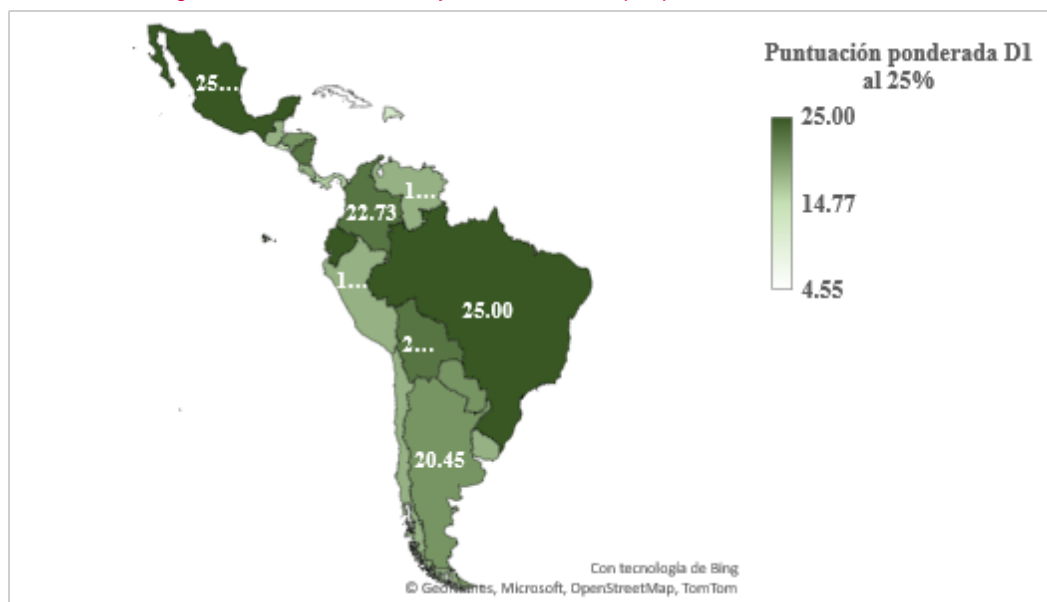
País	C1. Ratificación de instrumentos internacionales (ONU, OEA, OIT).	C2. Leyes y Decretos Supremos a nivel nacional	Sumatoria criterios	Peso al 25%	Nivel
Argentina	7	2	9	20.45	Alta
Bolivia	6	4	10	22.73	Alta
Brasil	7	4	11	25.00	Alta
Chile	6	2	8	18.18	Alta
Colombia	6	4	10	22.73	Alta
Costa Rica	7	1	8	18.18	Alta
Cuba	2	0	2	4.55	Baja
Ecuador	7	4	11	25.00	Alta
El Salvador	5	1	6	13.64	Media
Guatemala	6	2	8	18.18	Alta
Honduras	6	3	9	20.45	Alta
México	7	4	11	25.00	Alta
Nicaragua	6	4	10	22.73	Alta

País	C1. Ratificación de instrumentos internacionales (ONU, OEA, OIT).	C2. Leyes y Decretos Supremos a nivel nacional	Sumatoria criterios	Peso al 25%	Nivel
Panamá	5	2	7	15.91	Media
Paraguay	6	3	9	20.45	Alta
Perú	6	2	8	18.18	Alta
República Dominicana	5	0	5	11.36	Media
Uruguay	6	2	8	18.18	Alta
Venezuela	6	2	8	18.18	Alta
<b>REGIÓN</b>	<b>5.89</b>	<b>2.42</b>	<b>8.32</b>	<b>18.90</b>	<b>Alta</b>

Fuente: elaboración propia, a partir de la información de los Estados analizados.

Por ello, se puede asumir que, desde una perspectiva jurídico-normativa, los Estados -potencialmente- podrían establecer y garantizar medidas de protección para los pueblos indígenas y afrodescendientes. Gráficamente, el nivel de esta dimensión se distribuiría de la siguiente manera en la región:

Figura 5: Nivel de dimensión jurídico-normativa por países de América Latina.



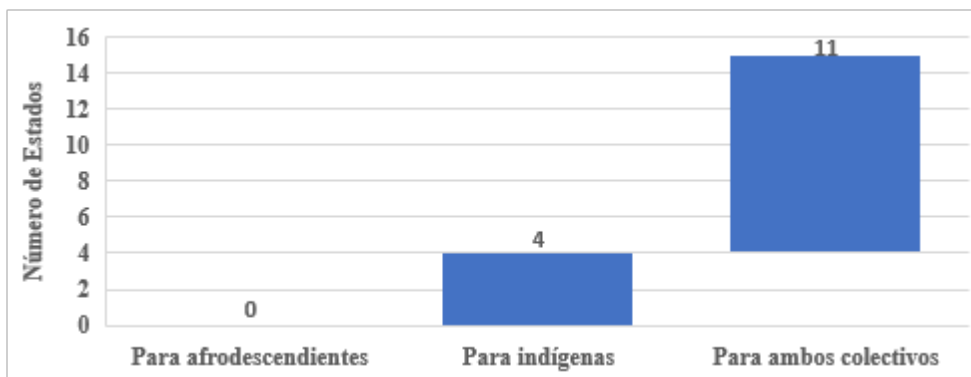
Fuente: elaboración propia, a partir de la información de los Estados analizados.

## 4.2. Dimensión Organizativa

La mayoría de países de la región cuenta con una institucionalidad pública definida para la atención de pueblos indígenas y afrodescendientes. El 78.9% de Estados analizados (15) cuenta con alguna oficina de atención nacional para alguno o ambos grupos étnicos, en tanto que cuatro (04) países de la región (Cuba, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay) no dispone de algún arreglo institucional en la materia.

Sin embargo, al desagregar la información, se identifica que once (11) Estados disponen de áreas gubernamentales para la atención de ambos grupos, como es el caso de Bolivia, Brasil o Chile; mientras que cuatro (04) Estados han creado áreas de atención únicamente para pueblos indígenas, a saber: Argentina, El Salvador, Paraguay y Venezuela. En otras palabras, mientras que el porcentaje de Estados que incorpora la existencia de departamentos de atención para pueblos indígenas bordea el 80%, el 47.4% (equivalente a 09 Estados y prácticamente a la mitad de entidades analizadas) no cuenta con un área de atención para afrodescendientes.

Figura 6: Número de Estados con institucionalidad pública para la atención etno-racial, desagregado por grupo étnico atendido.



Fuente: elaboración propia, a partir de la información de los Estados analizados.

Esta situación evidencia la mayor atención que se presta a los pueblos indígenas por sobre los pueblos afrodescendientes en la región. De forma preliminar, se puede advertir que la mayor atención hacia las personas o grupos indígenas, como el caso de Argentina, El Salvador y Paraguay, puede estar asociada a la mayor concentración demográfica de dicho colectivo (véase la Tabla 4). Sin embargo, llama la atención el caso de Venezuela, puesto que la concentración afrodescendiente es mayor a la indígena y aun así no se ha identificado algún área gubernamental de atención específica para esta población.

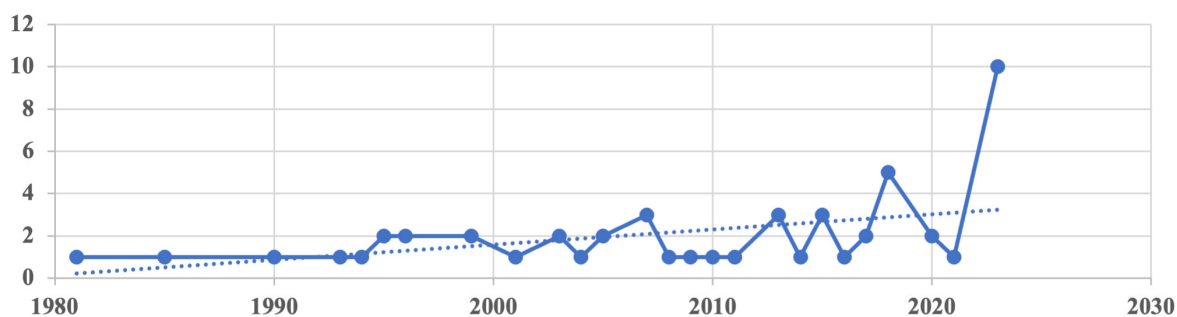
Tabla 6: Concentración demográfica por grupo étnico y perfil del área gubernamental de atención.

País	% indígena	% afrodescendiente	% indígena y afrodescendiente	Población que atiende el área gubernamental competente
Argentina	2.38	0.37	2.75	Solo indígena
Bolivia	41.52	0.23	41.75	Ambos grupos
Brasil	0.47	50.94	51.41	Ambos grupos
Chile	12.38	0.06	12.44	Ambos grupos
Colombia	4.40	6.89	11.29	Ambos grupos
Costa Rica	2.42	7.77	10.19	Ambos grupos
Cuba	S.I.	S.I.	S.I.	No cuenta
Ecuador	7.03	7.19	14.22	Ambos grupos
El Salvador	0.23	0.13	0.36	Solo indígena
Guatemala	43.56	0.32	43.88	Ambos grupos
Honduras	7.78	1.39	9.18	Ambos grupos
México	21.50	1.16	22.65	Ambos grupos
Nicaragua	6.26	0.46	6.72	No cuenta
Panamá	12.26	8.83	21.09	Ambos grupos
Paraguay	1.82	0.06	1.88	Solo indígena
Perú	25.96	3.57	29.54	Ambos grupos
República Dominicana	S.I.	S.I.	S.I.	No cuenta
Uruguay	2.35	4.60	6.95	No cuenta
Venezuela	2.66	3.44	6.10	Solo indígena

Fuente: elaboración propia, a partir de los datos de la CEPAL (2020a: 86; 2020b: 153) y la información oficial de los Estados analizados. Nota: S.I.: Sin Información.

Así también, coincidentemente con el crecimiento normativo graficado en la Figura 3, se identificó que la conformación de departamentos o áreas gubernamentales que atienden a pueblos indígenas y afrodescendientes en la región muestra una tendencia al crecimiento por décadas. Esta situación puede deberse, así como en el caso anterior, a la profundización de la democracia a partir de la década de 1990 y a la ratificación de convenios o instrumentos internacionales por parte de los Estados, de modo que las administraciones públicas se adaptaron a las nuevas demandas, compromisos u obligaciones.

Figura 7: Creación de áreas gubernamentales para la atención por décadas en la región.



Fuente: elaboración propia, a partir de la información de los Estados analizados.

Adicionalmente a ello, se puede agrupar a los arreglos institucionales de la región en dos aspectos. De un lado, aquellos que basan su actuar institucional en la atención o articulación de políticas e intervenciones hacia los pueblos indígenas o afrodescendientes; y, de otro, aquellos que tienen por finalidad reducir o mitigar las formas de discriminación racial y/o racismo en sus ámbitos nacionales.

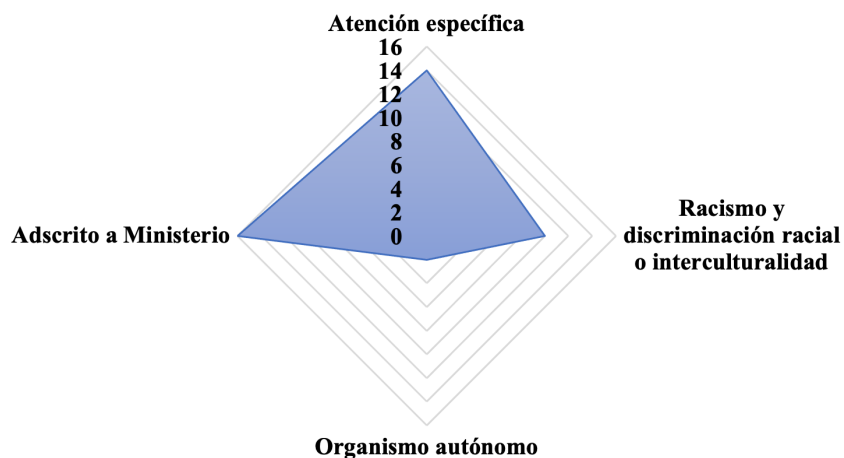
Tabla 7: Tipo de arreglo institucional y nivel de dependencia según países de América Latina.

País/ arreglo / nivel	Tipo de arreglo institucional		Nivel de dependencia	
	Atención específica	Discriminación racial o interculturalidad	Organismo autónomo	Adscrito a un Ministerio
Argentina	Sí	Sí	-	Sí
Bolivia	Sí	Sí	-	Sí
Brasil	Sí	Sí	-	Sí
Chile	Sí	-	-	Sí
Colombia	Sí	-	-	Sí
Costa Rica	-	Sí	-	Sí
Cuba	-	-	-	-
Ecuador	Sí	Sí	-	Sí
El Salvador	-	Sí	-	Sí
Guatemala	Sí	Sí	Sí	Sí
Honduras	Sí	-	-	Sí
México	Sí	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	Sí	-	-	Sí
Panamá	Sí	-	-	Sí
Paraguay	Sí	-	-	Sí
Perú	Sí	Sí	-	Sí
República Dominicana	-	-	-	-
Uruguay	-	-	-	-
Venezuela	Sí	Sí	-	Sí

Fuente: elaboración propia, a partir de la información de los Estados analizados.

Por otro lado, respecto al nivel de dependencia de las oficinas de atención, se pueden destacar dos grupos principales. Por un lado, una minoría de Estados que se caracterizan por contar con áreas gubernamentales bajo la estructura de un organismo autónomo, en términos financieros, administrativos y políticos; mientras que otro grupo mayoritario de Estados se destacan por contar con entidades adscritas a Ministerios o Secretarías. A nivel regional, la estrategia de atención se puede graficar de la siguiente manera:

Figura 8: Tipo de arreglo institucional y nivel de dependencia en América Latina.



Fuente: elaboración propia, a partir de la información de los Estados analizados.

Por consiguiente, se puede manifestar que poco más de la mitad de Estados analizados (57.9%) cuentan con una alta capacidad institucional etno-racial en el ámbito organizativo (11 de 19); es decir, que cuentan con áreas gubernamentales de atención nacional para pueblos indígenas o afrodescendientes. No obstante, se aprecia una capacidad media en cuatro Estados (04 de 19), puesto que solo cuentan con áreas para la atención indígena; mientras que las cuatro (04) estructuras estatales restantes no tienen áreas de atención (21.05%). La situación por países en base al cumplimiento de esta dimensión se resume en la siguiente tabla:

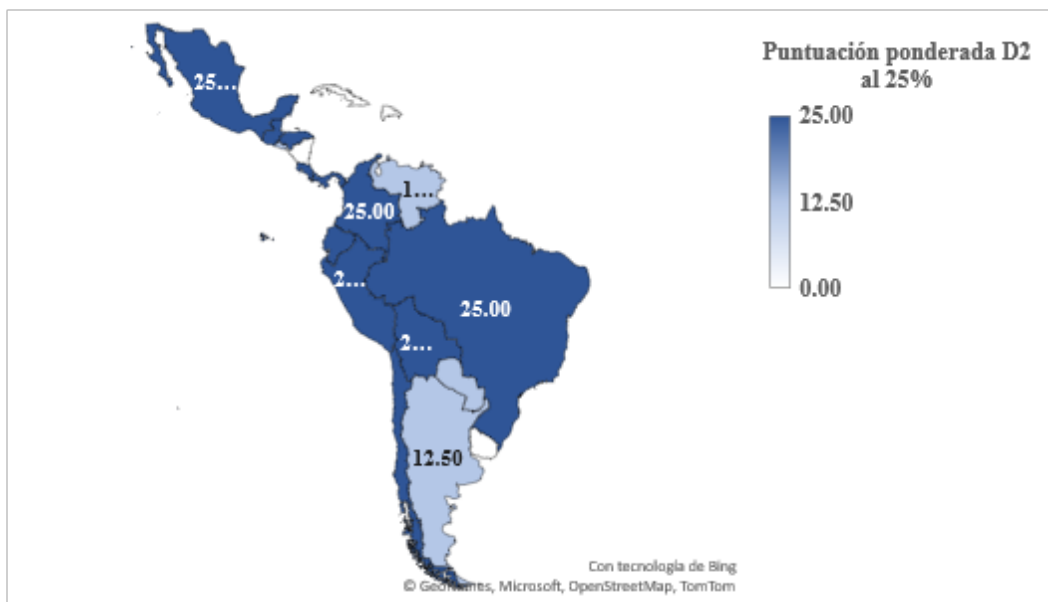
Tabla 8: Resultados obtenidos de la dimensión organizativa por país.

País	C1. Área gubernamental de atención nacional	Sumatorio criterio	Peso al 25%	Nivel
Argentina	1	1	12.50	Media
Bolivia	2	2	25.00	Alta
Brasil	2	2	25.00	Alta
Chile	2	2	25.00	Alta
Colombia	2	2	25.00	Alta
Costa Rica	2	2	25.00	Alta
Cuba	0	0	0.00	Baja
Ecuador	2	2	25.00	Alta
El Salvador	1	1	12.50	Media
Guatemala	2	2	25.00	Alta
Honduras	2	2	25.00	Alta
México	2	2	25.00	Alta
Nicaragua	0	0	0.00	Baja
Panamá	2	2	25.00	Alta
Paraguay	1	1	12.50	Media
Perú	2	2	25.00	Alta
República Dominicana	0	0	0.00	Baja
Uruguay	0	0	0.00	Baja
Venezuela	1	1	12.50	Media
<b>REGIÓN</b>	<b>1.37</b>	<b>1.37</b>	<b>17.11</b>	<b>Media</b>

Fuente: elaboración propia, a partir de la información de los Estados analizados.

En consecuencia, se puede señalar que, desde la dimensión organizativa descrita, poco más de la mitad de Estados se encuentra, potencialmente, atendiendo las particularidades de pueblos indígenas o afrodescendientes en la región, o que cuentan con áreas que coordinan las políticas o intervenciones dirigidas a estos colectivos a nivel nacional. Gráficamente, el nivel de esta dimensión se distribuiría de la siguiente manera en la región:

Figura 9: Nivel de capacidad en la dimensión organizativa por países de América Latina.



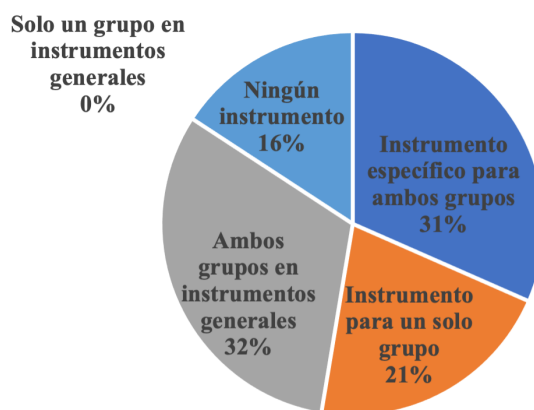
Nota: elaboración propia, a partir de la información de los Estados analizados.

### 4.3. Dimensión técnico-operativa

El número de Estados de la región que cuenta con algún instrumento de política específico para pueblos indígenas y afrodescendientes representa a la tercera parte de países analizados (6 de 19, representando al 31.57%), como es el caso de Brasil, Chile, Costa Rica, Honduras, México y Venezuela. En tanto que otro grupo de Estados, conformado por Colombia, El Salvador, Panamá o Perú (4 de 19, representando al 21.0%), solo cuentan con un instrumento específico para uno de los grupos.

Sin embargo, al identificar el abordaje desde instrumentos generales, es decir, si es que en las políticas o programas de alcance a toda la ciudadanía se hace alguna mención directa de atención a pueblos indígenas o afrodescendientes, el porcentaje alcanza a un tercio de los países analizados (31.57%), como Bolivia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua Paraguay o Uruguay. Además, existen países que no cuentan con instrumentos específicos ni generales para la atención a estos colectivos.

Figura 10: Distribución de países según existencia de instrumentos específicos o generales de atención a pueblos indígenas y/o afrodescendientes.



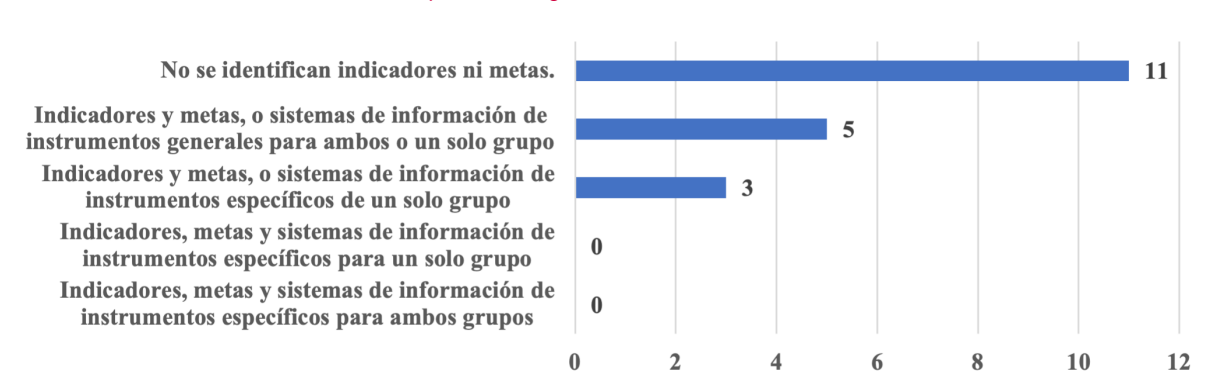
Fuente: elaboración propia, a partir de la información de los Estados analizados.

Sin embargo, pese a que existen instrumentos específicos de atención o generales con especificaciones, existe un reducido número de dichas políticas o intervenciones que cuentan con sistemas de información, monitoreo y evaluación, o al menos con el uso de indicadores y metas. En efecto, no se han identificado indicadores, metas o sistemas de información, monitoreo y evaluación de, al menos, un instrumento de política específico para algún o ambos grupos étnico-culturales, en todos los casos analizados. Siendo lo más alarmante que la mayoría de los Estados (57.9%), no cuenta con indicadores o metas para evaluar sus intervenciones.

A su vez, solo tres (03) Estados cuentan con la existencia de indicadores y metas para sus instrumentos específicos, como es el caso de México, Panamá y Perú. Sin embargo, no se ha identificado la existencia de

sistemas de información con reportes actualizados sobre sus intervenciones. El resto de países cuenta con indicadores o metas dentro de instrumentos generales de atención para la ciudadanía.

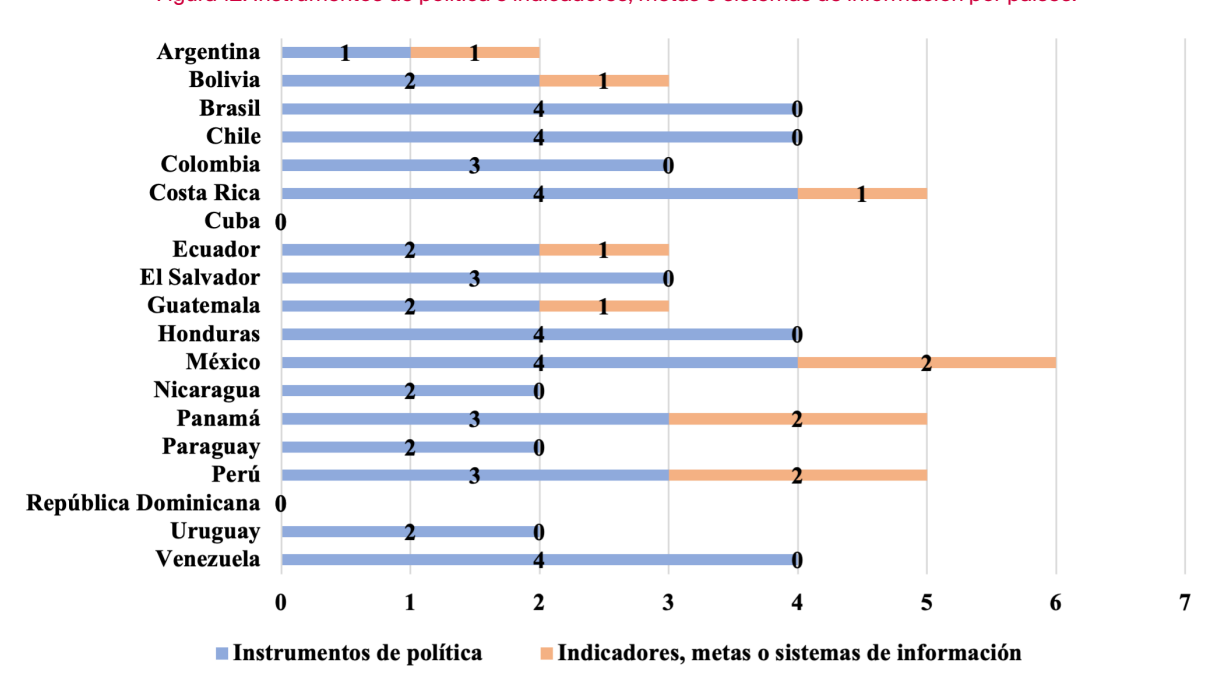
Figura 11: Número de países de América Latina con indicadores, metas o sistemas de información sobre instrumentos de atención a pueblos indígenas o afrodescendientes.



Fuente: elaboración propia, a partir de la información de los Estados analizados.

De esta descripción, se puede manifestar que la existencia de un instrumento de política de atención no supone estrictamente la definición o utilización de estrategias de medición. De hecho, esta situación evidencia una reducida cultura de evaluación en materia de políticas -en este caso, etno-raciales- en la región, generando potenciales limitaciones para la trazabilidad de la información o el reporte sobre logros de gestión y/o mejora en la calidad de vida de la población atendida. La disonancia entre la existencia de instrumentos y los esfuerzos de medición se ilustran en la siguiente figura, donde la mayoría de puntuación posible por obtenerse es 8 (véase Tabla 2):

Figura 12: Instrumentos de política e indicadores, metas o sistemas de información por países.



Fuente: elaboración propia, a partir de la información de los Estados analizados.

En términos generales, se destaca que la mayoría de Estados analizados abordan distintos temas en sus instrumentos de política pública. Por ejemplo, en términos categoriales -mas no de análisis de contenido-, la gran mayoría de instrumentos de carácter específico hacia pueblos indígenas y afrodescendientes incorpora actividades o intervenciones en materia educativa, de cultura, y sobre la tierra y territorio de sus comunidades; mientras que los instrumentos de carácter general hacen especificaciones en materia de derechos humanos.

Respecto a esta tercera dimensión, se puede concluir que doce (12) de diecinueve (19) Estados analizados (63.2%), cuentan con una alta capacidad institucional etno-racial en el ámbito técnico-operativo. Es decir, que un tercio de los casos analizados cuentan con instrumentos de política, o sistemas de información y monitoreo para instrumentos específicos de atención hacia cada grupo etno-racial, en tanto que un segundo tercio cuenta con instrumentos generales (de abordaje general para la ciudadanía) con especificaciones para pueblos indígenas y afrodescendientes.

Además, dentro de los niveles establecidos, llama la atención que ciertos Estados no cuentan con algún instrumento, como ha sido la constante en Cuba y República Dominicana. Sin embargo, alarma que, aunque algunos países cuenten con un alto nivel en la dimensión jurídico-normativa, esta no necesariamente se encuentra asociada a la existencia de instrumentos gubernamentales de atención a estos colectivos. Por ejemplo, Nicaragua, Paraguay o Uruguay, cuentan con una capacidad alta en la dimensión jurídico-normativa, y, sin embargo, alcanzan un nivel bajo en la dimensión técnico-operativa. En sentido similar, otros países con una gran cantidad de población indígena o afrodescendiente, como Bolivia, Brasil o Guatemala -que superan más del 40%- alcanzan un alto nivel de capacidad en la dimensión jurídico-normativa y organizativa, pero un nivel medio en términos técnicos-operativos.

**Tabla 9: Resultados obtenidos de la dimensión técnico-operativa por país.**

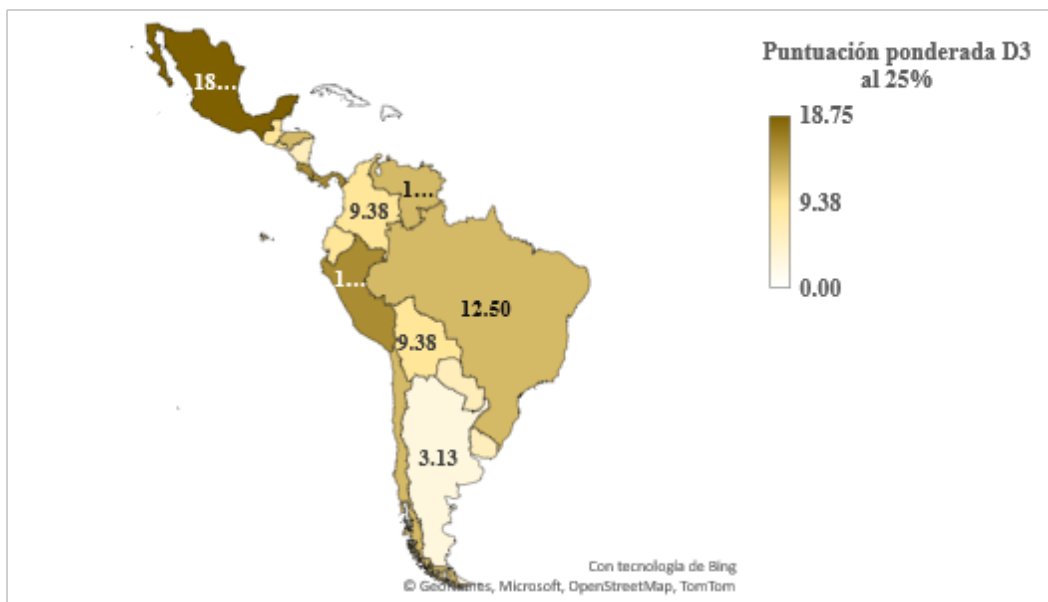
País	C1. Instrumento de política	C2. Sistemas de información, monitoreo o evaluación	Sumatorio criterio	Peso al 25%	Nivel
Argentina	1	1	2	6.25	<b>Baja</b>
Bolivia	2	1	3	9.38	<b>Media</b>
Brasil	4	0	4	12.50	<b>Media</b>
Chile	4	0	4	12.50	<b>Media</b>
Colombia	3	0	3	9.38	<b>Media</b>
Costa Rica	4	1	5	15.63	<b>Media</b>
Cuba	0	0	0	0	<b>Baja</b>
Ecuador	2	1	3	9.38	<b>Media</b>
El Salvador	3	0	3	9.38	<b>Media</b>
Guatemala	2	1	3	9.38	<b>Media</b>
Honduras	4	0	4	12.50	<b>Media</b>
México	4	2	6	18.75	<b>Alta</b>
Nicaragua	2	0	2	6.25	<b>Baja</b>
Panamá	3	2	5	15.63	<b>Media</b>
Paraguay	2	0	2	6.25	<b>Baja</b>
Perú	3	2	5	15.63	<b>Media</b>
República Dominicana	0	0	0	0	<b>Baja</b>
Uruguay	2	0	2	6.25	<b>Baja</b>
Venezuela	4	0	4	12.50	<b>Media</b>
<b>REGIÓN</b>	<b>2.58</b>	<b>0.58</b>	<b>3.16</b>	<b>9.87</b>	<b>Media</b>

Fuente: elaboración propia, a partir de la información de los Estados analizados.

Por consiguiente, se puede señalar que, desde un alcance técnico-operativo y basado en instrumentos indicados, solo un tercio de los Estados analizados se encuentran -potencialmente- implementando instrumentos de gestión y/o recopilando información sobre los resultados en materia de atención a pueblos indígenas o afrodescendientes en la región, sea desde instrumentos específicos hacia estos colectivos o desde herramientas generales con particularidades de atención definidas. Gráficamente, el nivel de esta dimensión se distribuiría de la siguiente manera en la región:



Figura 13. Nivel de dimensión técnico-operativa por países de América Latina.



Fuente: elaboración propia, a partir de la información de los Estados analizados.

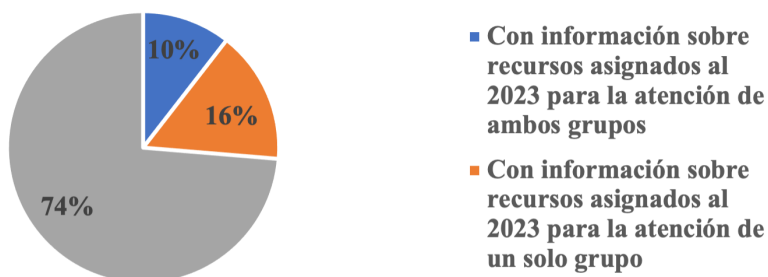
#### 4.4. Dimensión financiera

Esta dimensión evidencia distintas alertas en los países analizados, puesto que, conforme a la información obtenida, se identificó que solo dos (02) Estados de los diecinueve (19) analizados cuentan con recursos presupuestarios asignados al 2023 para la atención de ambos grupos, como es el caso de Colombia y Perú.

En estricto, esta situación no supone la inexistencia de recursos presupuestarios para este año, sino que, principalmente, los portales de seguimiento de la ejecución presupuestal (a) no brindan información actualizada o (b) no establecen la desagregación de recursos monetarios asignados o ejecutados según categorías presupuestales vinculadas a las áreas que desarrollan políticas. Por ejemplo, mediante la dimensión organizativa, se identificó que Colombia cuenta con dos áreas vinculadas pueblos indígenas y afrodescendientes<sup>17</sup>, las cuales cuentan con pliegos presupuestales específicos; lo mismo sucede con Perú, dado que cuenta con líneas presupuestales determinadas para sus intervenciones.

La distribución de Estados según la asignación de recursos al 2023 para la atención de pueblos indígenas y afrodescendientes se grafica de la siguiente manera:

Figura 14: Recursos presupuestarios asignados al 2023 para la atención de pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina al 2023, según agrupación de Estados.



Fuente: elaboración propia, a partir de la información de los Estados analizados.

Como segundo aspecto, se identificó que tres (03) Estados brindan información presupuestaria sobre acciones vinculadas con pueblos indígenas. A saber, Argentina, Chile y Paraguay se encuentran en esta situación, vinculando así este hallazgo a la dimensión organizativa, puesto que, al no contar con áreas gubernamentales para la atención de afrodescendientes, es de esperarse la ausencia de pliegos presupuestales para su atención.

Ahora bien, independientemente de si se atiende a uno o dos grupos, un aspecto a destacar es el volumen de presupuesto asignado respecto del total nacional. Dentro de los casos con presupuesto asignado al 2023, Chile es el Estado que cuenta con un mayor porcentaje de recursos asignados respecto del total

<sup>17</sup> Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías, y la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, ambas del Ministerio del Interior.

nacional, pero aun así bordea el 0.6% de los presupuestos nacionales; sigue la misma tendencia, Colombia, bordeando el 0.2% de su total nacional. Gráficamente, esta situación se puede representar de la siguiente manera, a efectos de contemplar el volumen de asignación presupuestal:

**Tabla 10. Porcentaje de presupuesto para áreas de atención de pueblos indígenas y afrodescendientes respecto del total de presupuestos nacionales por países de América Latina.**

<b>País</b>	<b>% del presupuesto nacional</b>
Perú	0.01%
Paraguay	0.00%
Colombia	0.02%
Chile	0.59%
Argentina	0.01%

Fuente: elaboración propia, a partir de la información de los Estados analizados.

De esta manera, se puede destacar que el 73.7% de Estados analizados (14 de 19) tiene un nivel bajo de capacidad en la dimensión financiera en términos indicados; es decir, solo identificando si presentan recursos asignados en alguna medida. Además, tres países se encuentran en nivel medio (Argentina, Chile y Paraguay); es decir, cuentan con recursos asignados para un solo grupo étnico-racial. Únicamente dos países presentan un nivel alto de esta dimensión, como es el caso de Colombia y Perú.

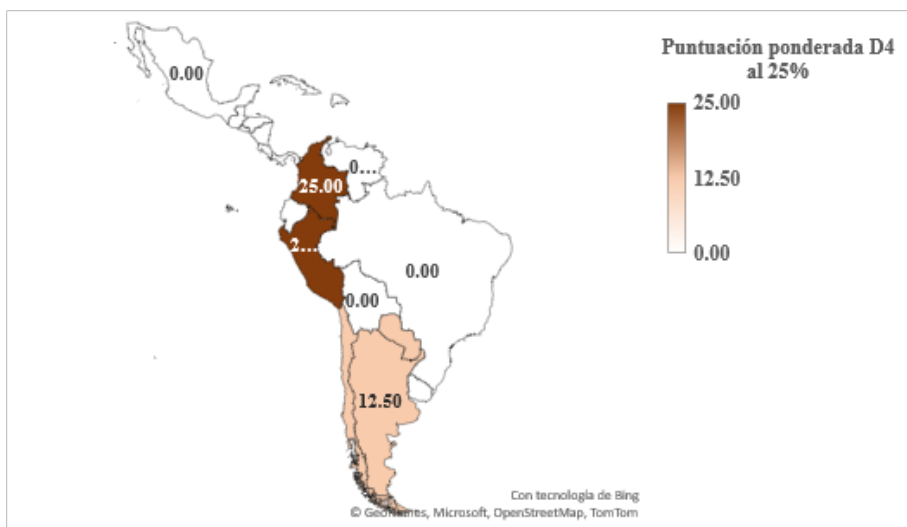
**Tabla 11: Resultados obtenidos de la dimensión financiera por país.**

<b>País</b>	<b>C1. Recursos asignados al 2023 para la atención de pueblos indígenas o afrodescendientes.</b>	<b>Sumatorio criterio</b>	<b>Peso al 25%</b>	<b>Nivel</b>
Argentina	1	1	12.5	<b>Media</b>
Bolivia	0	0	0	<b>Baja</b>
Brasil	0	0	0	<b>Baja</b>
Chile	1	1	12.5	<b>Media</b>
Colombia	2	2	25	<b>Alta</b>
Costa Rica	0	0	0	<b>Baja</b>
Cuba	0	0	0	<b>Baja</b>
Ecuador	0	0	0	<b>Baja</b>
El Salvador	0	0	0	<b>Baja</b>
Guatemala	0	0	0	<b>Baja</b>
Honduras	0	0	0	<b>Baja</b>
México	0	0	0	<b>Baja</b>
Nicaragua	0	0	0	<b>Baja</b>
Panamá	0	0	0	<b>Baja</b>
Paraguay	1	1	12.5	<b>Media</b>
Perú	2	2	25	<b>Alta</b>
República Dominicana	0	0	0	<b>Baja</b>
Uruguay	0	0	0	<b>Baja</b>
Venezuela	0	0	0	<b>Baja</b>
<b>REGIÓN</b>	<b>0.37</b>	<b>0.37</b>	<b>4.61</b>	<b>Baja</b>

Fuente: elaboración propia, a partir de la información de los Estados analizados.

En efecto, se constata que el nivel de capacidad en la dimensión financiera en la región es bajo, debido a los grandes vacíos de información en canales oficiales de los Estados, que demuestran además un reducido ejercicio de transparencia por dichas entidades gubernamentales. Gráficamente, el nivel de esta dimensión se distribuiría de la siguiente manera en la región:

Figura 15: Nivel de capacidad en la dimensión financiera por países de América Latina.



Fuente: elaboración propia, a partir de la información de los Estados analizados.

#### 4.5. Capacidad institucional etno-racial en América Latina

En términos generales, la gran mayoría de Estados expresan un alto nivel en las dimensiones jurídico-normativa y organizativa en materia de capacidad institucional etno-racial, puesto que la existencia de entidades gubernamentales se encuentra asociada estrictamente al cumplimiento normativo. Sin embargo, esto no se asocia con las otras dos dimensiones consideradas, debido a que el amparo jurídico y administrativo no supone la conformación de instrumentos de política y/o estrategias de medición y seguimiento para sus intervenciones, sino que supone otros campos de decisión en materia de políticas públicas.

En el mismo sentido, la dimensión con menor puntaje en la gran mayoría de casos fue la financiera, quizá por un reducido ejercicio de actualización de información permanente u otros aspectos, pero que expresa que no todos los procesos en las entidades públicas ocurren de forma sincrónica.

Tabla 12: Matriz comparativa por países de América Latina sobre puntuación ponderada y nivel de capacidad institucional etno-racial.

País	Puntuaciones ponderadas					Niveles				
	D1	D2	D3	D4	C.I.	D1.	D2	D3	D4	CI
Argentina	20.45	12.50	3.13	12.50	<b>52.17</b>	Alta	Media	Baja	Media	<b>Media</b>
Bolivia	22.73	25.00	9.38	0.00	<b>65.22</b>	Alta	Alta	Media	Baja	<b>Media</b>
Brasil	25.00	25.00	12.50	0.00	<b>73.91</b>	Alta	Alta	Media	Baja	<b>Alta</b>
Chile	18.18	25.00	12.50	12.50	<b>65.22</b>	Alta	Alta	Media	Media	<b>Media</b>
Colombia	22.73	25.00	9.38	25.00	<b>73.91</b>	Alta	Alta	Media	Alta	<b>Alta</b>
Costa Rica	18.18	25.00	15.63	0.00	<b>65.22</b>	Alta	Alta	Media	Baja	<b>Media</b>
Cuba	4.55	0.00	0.00	0.00	<b>8.70</b>	Baja	Baja	Baja	Baja	<b>Baja</b>
Ecuador	25.00	25.00	9.38	0.00	<b>69.57</b>	Alta	Alta	Media	Baja	<b>Alta</b>
El Salvador	13.64	12.50	9.38	0.00	<b>43.48</b>	Media	Media	Media	Baja	<b>Media</b>
Guatemala	18.18	25.00	9.38	0.00	<b>56.52</b>	Alta	Alta	Media	Baja	<b>Media</b>
Honduras	20.45	25.00	12.50	0.00	<b>65.22</b>	Alta	Alta	Media	Baja	<b>Media</b>
México	25.00	25.00	18.75	0.00	<b>82.61</b>	Alta	Alta	Alta	Baja	<b>Alta</b>
Nicaragua	22.73	0.00	6.25	0.00	<b>52.17</b>	Alta	Baja	Baja	Baja	<b>Media</b>
Panamá	15.91	25.00	15.63	0.00	<b>60.87</b>	Media	Alta	Media	Baja	<b>Media</b>
Paraguay	20.45	12.50	6.25	12.50	<b>56.52</b>	Alta	Media	Baja	Media	<b>Media</b>
Perú	18.18	25.00	15.63	25.00	<b>73.91</b>	Alta	Alta	Media	Alta	<b>Alta</b>
República Dominicana	11.36	0.00	0.00	0.00	<b>21.74</b>	Media	Baja	Baja	Baja	<b>Baja</b>
Uruguay	18.18	0.00	6.25	0.00	<b>43.48</b>	Alta	Baja	Baja	Baja	<b>Media</b>
Venezuela	18.18	12.50	12.50	0.00	<b>56.52</b>	Alta	Media	Media	Baja	<b>Media</b>
<b>REGIÓN</b>	<b>18.90</b>	<b>17.11</b>	<b>9.70</b>	<b>4.61</b>	<b>57.21</b>	<b>Alta</b>	<b>Media</b>	<b>Media</b>	<b>Baja</b>	<b>Media</b>

Fuente: elaboración propia, a partir de la información de los Estados analizados. Nota: véase Tabla 2 y Tabla 3 que describen los baremos y niveles por cada dimensión.

En efecto, bajo los niveles y rangos establecidos (véase Tabla 3), menos de un tercio de los Estados analizados (05 de 19) ha alcanzado un nivel alto de capacidad institucional etno-racial en América Latina; es decir, que el 26.3% de países de la región cuenta con capacidades para establecer medidas orientadas a pueblos indígenas y afrodescendientes en la región. Sin embargo, la gran mayoría destaca por contar con mayores destrezas en ciertos ámbitos de capacidad institucional, siendo una constante el desarrollo de recursos normativos y organizativos, en menoscabo de elementos técnico-operativos o financieros.

En suma, a nivel regional, la capacidad institucional etno-racial en América Latina alcanza un 57.2%, dada la dispersión de niveles entre países. Gráficamente, los países con mejores condiciones para el establecimiento de intervenciones de atención a pueblos indígenas y afrodescendientes se representan en la siguiente figura:

Figura 16: Nivel de capacidad institucional etno-racial por países en América Latina.



Fuente: elaboración propia, a partir de la información de los Estados analizados.

## 5. Análisis de resultados

### 5.1. Acerca de los alcances teóricos y aplicados de la variable de estudio

Los conceptos de capacidad institucional han sido utilizados en distintos ámbitos aplicados de la ciencia política y responden a diversas perspectivas de análisis o medición. Así, ciertas referencias contemporáneas brindan cuatro perspectivas del concepto (Rosas, 2008: 124). Primero, la capacidad indicada, que asume a la capacidad como una potencialidad para el cumplimiento de funciones; segundo, la capacidad efectiva, que la asume como el desempeño de los gobiernos en determinados ámbitos; tercero, la capacidad como producto o resultado, entendida como los efectos que generan los gobiernos en otras esferas de la sociedad y, cuarto, la capacidad como proceso, es decir, como los medios para robustecer el desempeño gubernamental e institucional.

Sin embargo, en términos de aplicación de este concepto al campo de interés, no existe evidencia acerca de la aplicación de esta variable en ámbitos etno-raciales, desde ninguna de sus perspectivas; es decir, como la capacidad de atención gubernamental a pueblos indígenas o afrodescendientes en la región.

De esta manera, ante el análisis y medición de una nueva variable aplicada de estudio, es inexorable la utilización de una perspectiva indicada, pues, conforme con los alcances de Martínez y Maldonado (2019: 25), el análisis debiera centrarse en las prácticas formales y estables de las instituciones. En efecto, se han recurrido a recursos oficiales y formales de los Estados, siendo estas las fuentes primarias y directas para determinar e intentar medir la capacidad desde una concepción indicada y aplicada al campo etno-racial.

### 5.2. Acerca de la dimensión jurídico-normativa

En primer lugar, los hallazgos demuestran un compromiso potencial de los Estados por velar y garantizar la debida protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Sin embargo, alarma la situación de algunos países en la aplicación de instrumentos para la protección de derechos de los pueblos indígenas y tribales, dado que, en algunos casos, principalmente centroamericanos (Cuba, El Salvador, Panamá, República Dominicana y Uruguay), no han suscrito el Convenio 169 de la OIT. Esta ausencia de ratificación restringiría que los pueblos indígenas y afrodescendientes puedan participar, bajo la garantía de la protección del derecho internacional, de procesos importantes para su desarrollo, como es la consulta previa en proyectos o intervenciones que afecten sus tierras o desarrollo propio, entre otros.

En segundo lugar, dos tercios de los Estados analizados no han ratificado la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y otras formas de Intolerancia de la OEA; sin embargo, la totalidad de Estados ha ratificado la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de la ONU y cuentan con instrumentos normativos para la atención y protección etno-racial en sus ámbitos de jurisdicción.

En tercer lugar, todos los países considerados cuentan con alguna normativa de alcance nacional contra la discriminación racial, sea desde un abordaje principalmente punitivo-sancionador o desde una aproximación preventiva-punitiva. De hecho, si bien un mayor número de normativa no garantiza estrictamente un mayor desempeño institucional, sí evidencia -desde la perspectiva indicada de la capacidad institucional- una mayor potencialidad para garantizar los derechos de estos colectivos.

### 5.3. Acerca de la dimensión organizativa

Como primer aspecto, se destaca que la gran mayoría de Estados cuenta con alguna oficina para la atención de pueblos indígenas o afrodescendientes, o, en su defecto, para alguno de ellos, como consecuencia de la jurisprudencia abordada en la dimensión jurídico-normativa.

Como segundo aspecto, los países con un nivel de capacidad jurídico-normativa y organizativa alto, son aquellos países que cuentan con mayor concentración demográfica de personas indígenas y afrodescendientes en la región. Por ejemplo, Brasil, que es el país con mayor porcentaje de personas afrodescendientes en América Latina (50.9%) tiene un nivel alto en estas dos dimensiones. De igual manera, Guatemala (43.9%), Bolivia (41.8%), Perú (29.5%) y México (22.7%), que cuentan con mayor concentración de estos colectivos, muestran un alto nivel organizativo.

En el mismo sentido, los países con menor concentración indígena y afrodescendiente, pero con una ligera mayoría del primer grupo sobre el segundo, como Argentina (2.4% y 0.4%) y Paraguay (1.8% y 0.1%), alcanzan un nivel organizativo medio. Puesto que solo cuentan con un área de atención para pueblos indígenas y no se identifican áreas gubernamentales de atención afrodescendiente.

En tercer lugar, la región se caracteriza por una dualidad en el tipo de arreglo institucional para la atención a pueblos indígenas y afrodescendientes. El 73.7% de países (14 de 19) cuentan con oficinas de atención específica para pueblos indígenas y/o afrodescendientes, mientras que el 52.6% de países (07 de 19) atienden a estos colectivos desde áreas de atención o prevención de casos de discriminación racial o promoción de la interculturalidad. Ahora bien, al analizar el nivel de dependencia de las áreas, el 84.2% se caracteriza porque sus áreas de atención dependen estrictamente de algún Ministerio o Secretaría, en tanto solamente un 10.5% ejerce autonomía política, económica y financiera en sus instituciones. Como se evidencia, mientras que existe una dualidad en el tipo de arreglo institucional en la región, también existe un consenso en el nivel de dependencia institucional.

### 5.4. Acerca de la dimensión técnico-operativa

En efecto, el 36.8% de Estados (07 de 19) presentó un alto nivel jurídico-normativo y organizativo, pero dichos casos solo alcanzaron un nivel medio de la dimensión técnico-operativa. Este aspecto puede evidenciar distintos supuestos: que existe una reducida capacidad instrumental en sí misma para aplicar o garantizar lo establecido en las normas; que el estilo de gestión se base principalmente en la dominancia normativa; que los actores que ejercen poder gubernamental hayan decidido no agendar la materia etno-racial en la definición de políticas; o que solamente se haya agendado la atención de un determinado grupo, por diversas razones.

En todo caso, se evidencia que, a pesar de que el 84.2% de Estados cuente con algún tipo de instrumento de política, no se identificó algún caso donde existan indicadores, metas y sistemas de información, monitoreo y evaluación para uno o ambos grupos poblacionales. De igual manera, tan solo tres Estados cuentan con indicadores o metas, o un sistema de información para un determinado grupo, pero ningún caso analizado establece estos dos criterios para ambos grupos etno-raciales.

Así, se puede destacar que los esfuerzos por garantizar derechos desde una perspectiva formal basada en el derecho, el establecimiento de instituciones conformadas para dicho fin y los instrumentos de política que se diseñan para operativizar sus intervenciones, se encuentran disociados de los esfuerzos de medición y evaluación tanto en materia de gestión como de resultados en las personas.

### 5.3. Acerca de la dimensión financiera

Algunos elementos condicionaron la obtención de información para esta dimensión. En efecto, no se hallaron cortes de información financiera por categorías o pliegos presupuestarios para identificar la asignación presupuestaria de las áreas gubernamentales que atienden a indígenas o afrodescendientes, ni tampoco sobre el financiamiento dispuesto para los instrumentos de política que se hayan diseñado, a pesar de la existencia de portales de transparencia o seguimiento de ejecución presupuestaria. Ante ello, un mecanismo de acción puede consistir en divulgar la información con estándares internacionales en materia de publicación de la información pública, como en formatos abiertos, de forma documentada, actualizada, oportuna, completa y detallada.

A pesar del punto anterior, y con base en la limitada información de acceso libre, se halló que tan solo dos Estados cuentan con recursos presupuestarios asignados al 2023 para la atención de ambos grupos (Colombia y Perú). Así también, resulta pertinente señalar que esta dimensión, aparentemente, se encuentra asociada a las anteriores, puesto que, además de los dos casos mencionados, Argentina, Chile y Paraguay

contemplan presupuesto asignado únicamente para pueblos indígenas, en tanto que también disponen de recursos organizativos (áreas de atención) hacia dicho grupo.

Si bien el país con mayor presupuesto proporcionalmente asignado al 2023 para el tratamiento etno-racial es Chile, con tan solo el 0.59% del presupuesto público nacional, esto no supone que el porcentaje sea suficiente para el desarrollo de las actividades que se ha propuesto el área gubernamental. De esta manera, resulta pertinente que las próximas agendas de investigación puedan trascender a la existencia o no de presupuesto y se enfoquen a inferir si es que los presupuestos son suficientes para los fines establecidos.

#### **5.4. Sobre la capacidad institucional etno-racial en América Latina**

Aun cuando existan normativas que garanticen la protección y atención de personas indígenas y afrodescendientes, junto a la existencia de áreas gubernamentales para su atención a nivel nacional, esto no supone que, potencialmente, las medidas resulten exitosas o efectivas. Así, se halló que el nivel de capacidad institucional etno-racial en la región se encuentra en un nivel medio.

En sentido estricto, esto puede deberse a la producción normativa que caracteriza (aún) a ciertas burocracias tradicionales, pues se concibe la efectividad de las intervenciones desde el fortalecimiento de los marcos jurídicos y organizativos; pero que, durante las últimas décadas, se encuentran y debieran estar transitando hacia otros modelos de gestión que asignan valor a las políticas, los sistemas de evaluación y la asignación presupuestaria, a través del fomento de la coordinación de políticas, el fortalecimiento de la capacidad y las competencias en gestión (OCDE, 2020: 38).

### **6. Conclusiones**

La identificación de los alcances y limitaciones de las administraciones públicas resulta fundamental para la profundización de las democracias en la región. De hecho, el análisis de las capacidades institucionales según determinadas funciones de los Estados, permite argumentar y dimensionar la disposición de recursos para mejorar el quehacer y el desempeño gubernamental.

No obstante, la aplicación de las capacidades institucionales en contextos etno-raciales por parte de las administraciones públicas aún se encuentra en ciernes en la región. Esto puede deberse a que la atención de los Estados por este campo de trabajo solo tiene poco más de dos décadas.

Del mismo modo, la situación de la producción académica de la ciencia política en la materia aún es reducida. En efecto, se ha identificado la aplicación de la variable capacidad institucional en distintos ámbitos de especial interés, sin embargo, el análisis de la institucionalidad o de las capacidades institucionales en el campo etno-racial es bastante limitada. Cabe destacar que la especial preocupación de la academia se encuentra -aún- focalizada en diagnosticar la situación de los pueblos indígenas y afrodescendientes, de modo que existe un gran contingente de información sobre su situación política, social, económica y cultural.

A pesar de ello y conforme a la interrogante de investigación, se puede concluir que la capacidad institucional etno-racial dirigida a la atención de pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina al 2023 se encuentra en un nivel medio, puesto que, a nivel regional, los casos analizados cumplen con el 57.2% de los criterios considerados, encontrándose dispersas las dimensiones previamente descritas.

Ante ello, resulta pertinente destacar que el rol de los organismos internacionales es indispensable para garantizar el ejercicio de derechos humanos en los países, aunque solo desde un ámbito nominal. En sentido estricto, aquellos países que han ratificado dichos instrumentos han mostrado un mayor desempeño en el cumplimiento de las dimensiones, a diferencia de los casos que han mostrado un menor nivel jurídico-normativo, como es el caso de Cuba y República Dominicana, quienes además enfrentan diversas limitaciones, como la ausencia de información censal para casos específicos, las limitaciones en la transparencia sobre el quehacer gubernamental, la correspondencia o segmentación con las exhortaciones de organismos internacionales, entre otros elementos.

En contraste, conviene señalar que la ratificación de algún instrumento internacional no supone necesariamente el cumplimiento de las demás dimensiones asociadas al terreno de la gestión. Si bien algunos Estados tienen un alto nivel jurídico-normativo, ello no garantiza la existencia de departamentos de atención específica para indígenas y afrodescendientes (dimensión organizativa) o de instrumentos de política general o específica para mejorar su calidad de vida (dimensión técnico-operativa), ni mucho menos garantiza la existencia de sistemas de información basados en indicadores y metas de resultados o gestión (dimensión técnico-operativa), ni de recursos financieros.

Por tanto, esta situación refleja dos situaciones de especial interés. En primer lugar, una disociación entre la jurisprudencia normativa y las actividades de gestión o política pública. Dicho de otros términos: que un mayor volumen normativo no supone la consideración de medidas de intervención específica para pueblos indígenas o afrodescendientes. Esto puede deberse a la forma de las democracias en América Latina, pues se encuentran en tránsito desde una predominancia burocrática -donde prima la legalidad-, hacia una alternativa basada en los resultados, productos y la atención de necesidades de la población.

En segundo lugar, que la agenda de investigación en el campo etno-racial debe trascender de perspectivas indicadas, basadas en el análisis normativo y de fuentes oficiales de información, hacia perspectivas enfocadas en la efectividad o desempeño de sus intervenciones, con especial atención en la adopción de atributos de calidad para la atención de estos colectivos. En otras palabras, cobra importancia la adopción de una agenda de investigación en la materia.

Por consiguiente, posibles futuras investigaciones que pretendan avanzar más allá de los hallazgos de este artículo deberían considerar por objeto de estudio a las distintas dimensiones de la capacidad institucional

etno-racial propuestas, desde una perspectiva tanto indicada como de desempeño, a efectos de contrastar la normativa nacional e internacional en derechos humanos y su aplicación concreta a distintos ámbitos de desarrollo de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Estos hallazgos brindarían información tanto de gestión (asociada a las capacidades de las administraciones públicas) como de resultados en la mejora de la calidad de vida de dichos grupos poblacionales.

Así también, se sugiere que las investigaciones tomen por referencia la utilización de metodologías mixtas. Por ejemplo, el trasfondo de un mayor o menor nivel de capacidad institucional recae en las decisiones de tomadores de decisión gubernamentales; por tanto, resulta importante la aplicación de criterios cualitativos para explorar las razones de tomar alguna decisión (o no tomarla) en materia etno-racial. Sumado a ello, el uso de este tipo de metodologías puede analizar, comparar y mejorar las distintas estrategias gubernamentales para enfrentar la discriminación. Esta investigación ha identificado dos grandes ejes de acción, por un lado, aquellos países con normas de un mayor carácter punitivo, mientras que, por otro, países con normas preventivas y acompañadas de elementos sancionadores, quedando pendiente la identificación de qué supone cada línea de acción.

Finalmente, se destaca la necesidad de priorizar la producción de investigaciones en la materia. En sí, además de responder a un vacío en la literatura académica, es una cuestión de derechos humanos. Las personas indígenas y afrodescendientes representan a un tercio de la población en América Latina y, como precisan las afirmaciones de distintos organismos internacionales, han sido y son víctimas de diversas formas de violencia estructural que limita el ejercicio de sus derechos (CEPAL, 2014: 80-81; 2020: 14). Por ello, para revertir esta histórica situación, los esfuerzos académicos y gubernamentales no solo están enfocados en hacer más eficiente la gestión pública, sino que principalmente están dirigidos a mejorar la calidad de vida de los pueblos indígenas y afrodescendientes.

## 7. Bibliografía

- Bersch, K., Praça, S., y Taylor, M. (2013). "State Capacity and Bureaucratic Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil", en The Latin American Studies Association Conference. Washington D.C., Estados Unidos, 01 de junio de 2013.
- Centeno, M. (2009). El Estado en América Latina. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 1(85-86), 11-31.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2014). *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos. Síntesis*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Obtenido de <https://hdl.handle.net/11362/37050>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016). *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Obtenido de <https://hdl.handle.net/11362/39100>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020a). *Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: retos para la inclusión*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Obtenido de <https://hdl.handle.net/11362/46191>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020b). *Los pueblos indígenas de América Latina - Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Santiago: CEPAL. Obtenido de <https://hdl.handle.net/11362/45664>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2021). *Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de personas afrodescendientes*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Obtenido de <https://tinyurl.com/yllmqxgh>
- Consejo de Derechos Humanos (2011). *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo*. Asamblea General de las Naciones Unidas. Obtenido de <https://tinyurl.com/yrrfyxlw>
- Dente, B., y Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas: Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Fuentes, G. (2018). *Análisis de capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas con enfoque de equidad de género para las mujeres. El caso del Municipio de Armenia (Quindío) 2016-2019*. [Tesis de grado, Universidad de Antioquía]. Obtenido de [https://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/27623/1/OcampoGeraldine\\_2018\\_AnalisisCapacidadesInstitucionales.pdf](https://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/27623/1/OcampoGeraldine_2018_AnalisisCapacidadesInstitucionales.pdf)
- Huenchuan, S. (2016). Institucionalidad pública, envejecimiento y derechos humanos. En S. Huenchuan, *Envejecimiento e institucionalidad pública en América Latina y el Caribe: conceptos, metodologías y casos prácticos* (págs. 23-49). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Mann, M. (1984). The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, 25(2), 185-213. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/23999270>
- Martínez, R., y Maldonado, C. (2019). Institucionalidad y desarrollo social. En R. Martínez, *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe* (págs. 23-52). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Moreno, C. (2007). Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México. *Revista de Ciencia Política*, 27(2), 131-153. doi:[10.4067/S0718-090X2007000300007](https://doi.org/10.4067/S0718-090X2007000300007)
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (07 de mayo de 2018). *Ratificación de tratados internacionales sobre derechos humanos*. Obtenido de <https://t.ly/-pGG8>
- Organización de las Naciones Unidas (1969). *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*. Viena: Organización de las Naciones Unidas. Obtenido de <https://tinyurl.com/yopznb9>

- Organización Internacional del Trabajo (28 de abril de 2023). *Misión e impacto de la OIT*. Obtenido de Organización Internacional del Trabajo Web Site: <https://tinyurl.com/y2z7wjle>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE (2020). *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*. París: OECD. doi:10.1787/1256b68d-es.
- Ospina, S. (2002). "Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora", en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, octubre de 2002. Obtenido de <https://tinyurl.com/ykamtkrr>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Banco de Desarrollo de América Latina (2020). *Documento de política sobre desarrollo de capacidades institucionales para el abordaje de la violencia contra las mujeres y las niñas en América Latina*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Obtenido de <https://tinyurl.com/ymkmth49>
- Repetto, F. (2004). *Capacidad Estatal: Requisito para el Mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Washington D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Obtenido de <https://tinyurl.com/ymepneeb>
- Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y cultura*, 1(30), 119-134. Obtenido de [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422008000200006](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006)
- Rosas, A. (2015). *La capacidad institucional de gobiernos locales para hacer frente al cambio climático*. México D.F.: Editorial Itaca. Obtenido de <https://tinyurl.com/yowwjpwn>
- Rosas, A. (2019). Capacidad institucional. Revisión del concepto y ejes de análisis. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 19(32), 81-107.
- Sikkink, K., y Wolfson, L. (1993). Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. un enfoque neoinstitucionalista. *Desarrollo Económico*, 32(128), 543-574. doi:10.2307/3467177
- Soifer, H. (2008). State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*, 43(1), 231-251. doi:10.1007/s12116-008-9028-6

### **Luis Tacuche Moreno**

Máster en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario de Investigación Ortega-Marañón y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Magíster en Políticas Públicas por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Psicólogo Social por la Universidad Nacional Federico Villarreal. Sus líneas de investigación abordan las políticas públicas, la capacidad institucional y los estudios en etnicidad.